

VAASAN YLIOPISTO

JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Teemu Kaustinen

TALOUELLINEN LUOTETTAVUUS

Julkisoikeuden pro
gradu -tutkielma

VAASA 2018

SISÄLLYS

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimusaiheen esittely ja rajaaminen	7
1.2. Tutkielman rajaaminen	9
1.3. Tutkielman kulku	10
1.4. Tutkimusmenetelmät	11
1.5. Tutkimuksen liittyminen eri oikeuden aloihin	14
2. OIKEUDELLINEN PERUSTA AIHEEN TARKASTELULLE	15
2.1. Hankintalain säädösperusta	15
2.2. Perustamissopimuksen oikeusperiaatteet	17
2.2.1. Yhdenvertaisuusperiaate	18
2.2.2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate	20
2.2.3. Objektiviteettiperiaate	20
2.2.4. Suhteellisuusperiaate	21
2.2.5. Luottamuksensuojaperiaate	23
2.3. Hyvään hallintoon kuuluvat periaatteet	26
2.4. Elinkeinovapaus	26
2.5. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus	28
3. TALOUDELLINEN LUOTETTAVUUS	30
3.1. Harmaa talous ilmiönä	30
3.2. Taloudellisen luotettavuuden käsitteestä	32
3.3. Taloudellisen luotettavuuden arviointia eri näkökulmista	35
3.3.1. Taloudellinen luotettavuus elinkeinolupavalvonnassa	35
3.3.2. Taloudellinen luotettavuus osana julkista hankintamenettelyä	41
3.4. Taloudellinen luotettavuus liiketaloustieteissä	43
3.5. Normaalit ja epänormaalit tilinpäätösjärjestelyt	45
3.6. Tilinpäätöksen tulkinta	46
3.7. Tilinpäätösanalyysit	50

3.7.1. Perinteinen tilinpäätösanalyysi	50
3.7.2. Yritysanalyysi	50
3.7.3. Tunnuslukuanalyysi ja sen arviointi	50
3.7.4. Yrityksen taloudelliset toimintaedellytykset	51
4. HARKINNANVARAISET POISSULKEMISPERUSTEET	57
4.1. Harkinnanvarainen poissulkeminen vanhan hankintalain perusteella	57
4.2. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet uuden hankintalain mukaan	60
4.3. Suhteellisuusperiaate harkinnanvaraisessa poissulkemisessä	61
4.4. Taloudellinen luotettavuus harkinnanvaraisessa poissulkemisessä	63
4.4.1. Julkistaloudellisten maksujen laiminlyönti	65
4.4.2. Konkurssi tai muu maksukyvyttömyysmenettely	68
4.4.3. Vakava virhe ammattitoiminnassa	71
4.4.4. Yritysyhteydet	72
4.5. Korjaavat toimenpiteet	73
5. LUVANVARAINEN ELINKEINOTOIMINTA	80
5.1. Elinkeinolupavalvonta	80
5.2. Taloudellisen luotettavuuden arvioinnista	81
5.2.1. Majoitus- ja ravintola-alan valvonta	82
5.2.2. Yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut	87
5.2.3. Yksityinen perintätoiminta	92
5.2.4. Yksityinen vartiointiala	95
5.3. Luvan peruuttaminen	96
6. YHTEENVETO JA KEHITYSEHDOTUKSET	102

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Hankintalaki apuna harmaan talouden torjunnassa	59
Taulukko 1. Käyttökate- taulukko (Harmaan talouden selvitysyksikkö)	86
Taulukko 2. Taloudellinen luotettavuus.	100

LYHENTEET

EU	Euroopan Unioni
EY	Euroopan Yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 (kumottu)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
JulkHankL	Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 (kumottu)
KiintVälL	Laki kiinteistöjen ja vuokrahuoneistojen välityksestä
KirjPA	Kirjanpitoasetus
KirjanpitoL	Kirjanpitolaki
LLL	Laki luottolaitostoiminnasta (kumottu)
LuottolaitosL	Laki luottolaitostoiminnasta
LYTP	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista
OYL	Osakeyhtiölaki
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
SanL	Laki yrityksen saneerauksesta
SHuoltoL	Sosiaalihuoltolaki
vp	Valtiopäivät

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen yksikkö

Tekijä:	Teemu Kaustinen
Pro gradu -tutkielma:	Taloudellinen luotettavuus
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta
Valmistumisvuosi:	2018

Sivumäärä: 121**TIIVISTELMÄ:**

Valtiolle ja kunnalle kuuluvien palveluiden tuottamisvastuu on siirtymässä yhä merkittävämmiin yksityisten toimijoiden tehtäväksi, koska palveluiden tuottaminen pelkästään julkisilla resursseilla ei ole enää mahdollista. Osittain tähän vaikuttavat EU-lainsäädännön tiukentuneet vaatimukset julkisten palveluiden ja hankintojen tehokkaasta kilpailuttamisesta, mutta myös julkisen sektorin heikentyneet mahdollisuudet toteuttaa palvelujen järjestäminen itse. Julkisessa hankintakilpailussa ja yritystoiminnan keskuudessa liikkuu kuitenkin myös ns. ”harmaan puolen toimijoita” jotka tarkoituksellisesti pyrkivät välttämään julkisia velvoitteita ja hyväksikäyttämään rehellisesti toimivien yritysten hyvämaineisuutta. Tällaiset markkinahäiriköt haittaavat kilpailuneutraliteetin toteutumista ja luovat epätasapuoliset kilpailuasetelmat muille rehellisesti kilpaileville yrityksille. Näiden ns. ”varjotalouden harjoittajien” kautta on syntynyt aivan toisenlainen markkina-alue, jossa ei yhteiskunnan yhteisistä pelisäännöistä kanneta huolta.

Valtio on pyrkinyt 1990 -luvulta lähtien kehittämään erimuotoisia valvontakeinoja epärehellisesti toimivien yritysten harmaita markkinoita vastaan. Osa näistä on osoittautunut erittäin toimivaksi osa taas edellyttää vielä kehittämistä. Harmaan talouden selvitysyksikkö on korostanut säännöllisesti asiantuntijakirjoituksissaan ja ilmiöselvityksissään valvovan viranomaisen mahdollisuutta selvittää julkisiin hankintakilpailuihin, luvanhaltijan/ rekisteröintivelvollisen yrityksen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Usein selvitysyksikkö on katsonut, että taloudellisten toimintaedellytysten selvittäminen erityisesti jälkikäteisissä valvontakeinoissa ovat olleet puutteellisia. Usein yritysten taloudellista asemaa ja julkistaloudellisten velvoitteiden hoitoa, ei voida sovellettavan lainsäädännön nojalla selvittää riittävästi. Yhdeksi keskeisimmäksi selvityskohteeksi, selvitysyksikkö on todennut asiantuntijakirjoituksissaan yritysten taloudellisen luotettavuuden.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitä taloudellisella luotettavuudella tarkoitetaan ja mistä tunnusmerkeistä tämä käsite rakentuu. Toiseksi tutkielmassa selvitetään, miten taloudellista luotettavuutta voidaan selvittää julkisessa hankintakilpailussa ja viranomaisen lupaa tai rekisteröintiä edellyttävillä toimialoilla. Tutkielmassa käytetään tutkimusmetodina oikeusdogmaattista eli lainopillista tutkimusmetodia ja asiantuntijahaastatteluja. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tulkinnan osalta, työssä hyödynnetään subjektiivisteleologista ja analogista tulkintatapaa. Analogisen tulkintatavan avulla, pyritään selvittämään taloudellisen luotettavuuden määritelmä ja luomaan tälle käsitteelle tunnistettavat tunnusmerkit. Subjektiivisteleologisen tulkinnan kautta, selvitetään lainsäädännön esitöiden kautta, mitä lainsäätäjä on kunkin sovellettavan lain osalta alun perin tarkoittanut.

Tutkielman johtopäätöksenä ilmenee, että taloudellisen luotettavuuden tunnusmerkit muodostuvat osittain tilinpäätösanalyysin liittyvästä käsitteestä, jonka kautta voidaan selvittää yrityksen taloudellista tilaa ja asemaa. Taloudellisen luotettavuuden tai taloudellisen tilan käsitteeseen kytkeytyy kuitenkin merkitysero, jonka mukaan luotettavuuden käsitettä ei voida suoraan yhdistää ainoastaan tilinpäätöksen tietoihin nojautuen. Taloudellisen aseman edellytykset poikkeavat eri toimiloilla ja julkisissa hankinnoissa.

AVAINSANAT: Taloudellinen tilanne, hallintolupa, julkiset hankinnat, harmaa talous

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimusaiheen esittely ja rajaaminen

”Ilmoituksen tekijän taloudellisen luotettavuuden selvittämiseksi riittää, että hakija ei ole konkurssissa ja että hakija kykenee asettamaan tarvittaessa hyväksyttävän vakuuden. Ilmoituksen tekijän, tai jos tämä on yhteisö, yhteisön ja sen vastuuhenkilöiden mahdollisia aiempia laiminlyöntejä ei selvitetä.¹”

”...taloudellisia toimintaedellytyksiä ja taloudellista luotettavuutta ei mainita luvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan ehtoina.²”

”...tämä tarkoittaa, että toiminnassa olevaa yritystä tarkastaessa ei voida valvoa taloudellisia edellytyksiä ja luotettavuutta.³”

Yllä luetellut tekstiviittaukset ovat katkelmia verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoituksista, joissa on arvioitu taloudellisen luotettavuuden valvontakeinoja luvanvaraisilla toimialoilla. Taloudellisen tilan ja luotettavuuden edellytysten on todettu puuttuvan useaa luvanvaraista toimialaa koskevasta lainsäädännöstä.⁴

Harmaan talouden selvitysyksikkö on huomauttanut usean lupaa/rekisteröintiä edellyttävän toimialan kohdalla, että valvontaviranomaisella ei ole riittäviä valvontakeinoja näiden taloudellisten edellytysten selvittämiseen. Tällainen lainsäädännöllinen heikkous asettaa tarpeettomasti luvanhaltijan/rekisteröintivelvollisen sellaiseen tilanteeseen, että sille muodostuu mahdollisuus tavoitella perusteetonta taloudellista hyötyä.

¹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2016a.

² Emt 2014a.

³ Emt 2012b

⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö on katsonut taloudellisten luotettavuustekijöiden edellytysten puuttuneen usean luvanvaraisen toimialan lainsäädännöstä. Esimerkiksi yksityisten sosiaali- ja terveydenhuolto- palvelujen valvonnassa, taloudellista luotettavuutta ei voida edellyttää eikä valvoa jälkikäteen valvonnan aikana. Myös valmismatkatoimialalla taloudellisesta luotettavuudesta ei ole mainintaan lainsäädännössä.

Hankintadirektiivi ja erityisalojen direktiivit kokivat uudistuksen helmikuussa 2014. Uuden direktiivin vaikutuksesta muutoksia on saatu myös uuden hankintalain harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin. Tämän myötä harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteita täsmennettiin mm. siten, että uuden lain myötä verottajan kanssa sovittu verovelkajärjestely estää harkinnanvaraisen poissulkemismahdollisuuden. Sen sijaan yrityssaneeraus tai muu velkajärjestely oikeuttaa hankintayksikön käyttämään harintavaltaansa hakijan/tarjoajan harkinnanvaraisessa poissulkemisessä.⁵

Tässä tutkielmassa on tarkoitus perehtyä taloudellisen luotettavuuden käsitteeseen, joka on noussut yhä useammin esille korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemissa ratkaisuissa. Termiin on viitattu myös valvontaviranomaisen tekemissä ratkaisuissa, joissa luvansaajan tai rekisteröintivelvollisen taloudelliset edellytykset ja asema eivät ole olleet riittävällä tasolla. Taloudellisen luotettavuuden tai taloudellisen tilan käsitettä on käytetty viranomaisratkaisuissa ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa vaihtelevasti ja niissä on ilmennyt ajoittain merkityseroja. Lähtökohtaisesti käsite liittyy yrityksen taloudellisen tilan ja aseman määrittämiseen, joka voidaan selvittää pääosin hyödyntämällä liikeloustieteelle tunnusomaista tilinpäätösanalyysia. Tämä ei ole kuitenkaan aina riittävää, sillä taloudellisen luotettavuuden käsitteeseen, voidaan katsoa kuuluvan myös muita luottamusta määrittäviä tekijöitä.

Tutkielman päämääränä on muodostaa taloudelliselle luotettavuudelle selkeät tunnusmerkit ja peilata näitä hankintalakiin sisältyvien harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden ehtoihin ja luvanvaraista/rekisteröintiä edellyttävien toimialojen edellytyksiin. Tutkielmassa on tarkoitus laatia myös läpileikkaus taloudellisen tilan aseman yhteydestä luvan/rekisteröinnin peruuttamista koskevien oikeustapausten kautta. Elinkeinotoiminnan taloudellisen luotettavuuden osalta tutkimuksessa on tarkoitus tarkastella myös tärkeimpien työvoimavaltaisten elinkeinoalojen taloudellisten toimintaedellytysten lain-säädännöllistä tilannetta. Tarkasteltaviksi toimialoiksi on valittu ne elinkeinomuodot, joilla on olennainen merkitys julkisissa hankintamenettelyissä ja julkisten varojen käy-

⁵ Hankinnat.fi

tössä. Tutkimuksessa käsiteltäviä aloja ovat yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut, perin-
täpalvelut, ravintola- ja majoituspalvelut sekä yksityinen vartiointiala.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella myös korjaavien toimenpiteiden (self-cleaning)⁶
mahdollisuutta, joka on lisätty osaksi uutta hankintalakia. Korjaavien toimenpiteiden
arvioiminen on saanut korostetun merkityksen, koska esim. korkeimman hallinto-
oikeuden ratkaisun (KHO 2013:41) perusteella, luvansaajan korjaavat toimenpiteet riit-
tivät kumoamaan lääninhallituksen elinkeinoluvan peruuttamispäätöksen. Tätä voidaan
verrata hankintalainsäädännön mukaiseen self-cleaning-mahdollisuuteen, jossa taloudel-
liselle toimijalle muodostuu mahdollisuus osoittaa korjaavia tekoja, jolla se voi yrittää
palauttaa laiminlyönnistä aiheutunutta huonomainaisuutta. Edellä mainitun ratkaisun
perusteella elinkeinonharjoittajalla on oikeus esittää näyttöä taloudellisesta luotettavuus-
destaan. Tämä yhdenmukaisuus muodostaa mielenkiintoisen jännitteen elinkeinoval-
vonnan ja julkisten hankintamenettelyjen välillä.

1.2. Tutkielman rajaaminen

Tutkielma koostuu kolmesta eri pääosa-alueesta; taloudellinen luotettavuus, hankinta-
lain mukaiset harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ja elinkeinoluvan/rekisteröinnin
peruuttamisedellytykset, jotka on rajattu koskemaan valvonnan perustavia ja mahdollis-
tavia lupia⁷. Tutkimuksesta on tarkoituksellisesti rajattu pois pakollisia poissulkemispe-
rusteita koskevat tilanteet ja hankintalakia koskevat muut vaiheet. Harkinnanvaraisia
poissulkemisperusteita tarkastellaan ainoastaan taloudellisen luotettavuuden näkökul-
masta. Luvanvaraisen elinkeinovalvonnan osalta, tutkimuksesta rajataan pois elinkeino-
luvan hakeminen ja luvansaannin edellytysten arvioiminen. Tutkimuksessa ei myöskään
tarkastella muita viranomaisen käytettävissä olevia sanktiotoimenpiteitä, kuten huomau-
tuksen tai varoituksen antamista, uhkasakkoa ja määräaikaista luvan peruutusta. Rajaus
on toteutettu siitä syystä, että taloudelliset häiritteijät ovat yleensä olleet niin vakavia,
että ne ovat olleet riittävänä perusteena sekä harkinnanvaraisessa poissulkemisessä että

⁶ Korjaavat toimenpiteet (self-cleaning) menettelyllä tarkoitetaan ehdokkaan/tarjoajan mahdollisuutta
osoittaa toimenpiteitä, joilla se voi osoittaa korjaneensa siihen kohdistuneen virheen tai laiminlyönnin.

⁷ Mäenpää 1992: 60.

luvan/rekisteröinnin peruutusta koskevista päätöksistä. Tutkielmassa halutaan tuoda lisäksi esille ainoastaan jälkikäteiseen valvontaan liittyviä seikkoja, jotka ovat elinkeinovalvonnassa yleensä merkittävien taloudellisten epäkohtien seurauksena luvan peruuttaminen, rekisteröinnin poistaminen tai hankintamenettelyssä harkinnanvarainen poissulkeminen. Oikeuskäytännössä on myös lisäksi verrattu harkinnanvaraista poissulkemista luvan peruuttamiseen, jolloin nämä lähtökohtaisesti vastaavat menettelyiltään ja ominaisuuksiltaan valvontatoimenpiteenä toisiaan. Pakolliset poissulkemisperusteet ovat hankintayksiköllä velvoittavia poissulkemisperusteita eivätkä jätä hankintayksikölle harkintavallan käytön mahdollisuutta. Tästä syystä pakollisen poissulkemisen edellytykset eivät ole vertailukelpoisia elinkeinovalvonnan luvan/rekisteröintiä koskevien ehtojen kanssa.

1.3. Tutkielman kulku

Tutkimuksen ensimmäinen luku sisältää johdanto-osuuden tutkielman rakenteeseen, jossa esitellään tutkielman aihe ja aiheen valinnalle liittyvät perustelut. Luku sisältää lisäksi tutkimusongelman rajaamiseen liittyvät syyt ja rajauksen tarpeellisuuden pohdinnat. Edelleen luvussa esitellään myös tutkielmassa käytettävät tutkimusmenetelmät ja tulkitsemismenetelmät. Luvussa selvitetään myös, mikä asiayhteys tutkimusaiheella on eri oikeustieteiden koulukuntiin ja tieteenaloihin.

Tutkielman toisessa luvussa esitellään tutkimusaiheeseen liittyvä pääasiallinen lainsäädännöllinen kehys ja tutkimusongelman käsittelyä koskevat EU-oikeusperiaatteet. Lainsäädännön osalta, luvussa selvitetään uuden sovellettava hankintalain yhteys tutkimusongelmaan sekä tutkielmassa käsiteltävien lupaa/ rekisteröintiä edellyttävien toimialojen valvontaan kuuluva keskeinen lainsäädäntö. Lisäksi luvussa käsitellään myös mikä merkitys elinkeinovapauden rajoittamisella voi olla hankinta menettelyssä ja luvanvaraisessa/ rekisteröintiä edellyttävillä toimialoilla.

Tutkielman kolmannessa luvussa pureudutaan tutkielman pääasialliseen tutkimuskysymykseen eli mitä taloudellisella luotettavuudella tarkoitetaan, mistä tekijöistä käsite rakentuu ja mikä juridinen merkitys sillä voi olla hankintalaissa ja elinkeinovalvonnas-

sa. Käsitettä pyritään avaamaan mahdollisimman laajasti lainsäädännön, lain esitöiden, oikeuskirjallisuuden ja liiketaloustieteeseen kuuluvien lähdeaineiston ja käsitteiden kautta. Luvussa raotetaan verhoa myös harmaan talouden ilmiölle, harmaan talouden käsitteeseen.

Neljännessä pääluvussa tarkastelemme hankintalain (1397/2016) 81 §:ssä säädettyä harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Tarkastelussa selvitetään ensin vanhemman hankintalain (348/2007) 54 §:n keskeinen sisältö ja edetään tästä edelleen uudistuneen hankintalain 81 §:n sisällön ja tähän tehtyjen muutosten selvittämiseen. Tässä pääluvussa pohditaan myös uuden hankintalain mukaista korjaavien toimenpiteiden menettelyä, joka mahdollistaa tarjoajalle/ehdokkaalle mahdollisuuden korjata huonomaineisuuttaan.

Viidennessä luvussa syvennymme luvanvaraista/rekisteröintiä edellyttävien toimialojen lainsäädäntöön ja esittelemme neljän eri toimialan lainsäädäntöä ja siihen liittyvää taloudellisen tilanteen ja aseman yhteyttä. Sosiaali- ja terveyspalvelut käsitellään samassa alaluvussa yhtenäisenä kokonaisuutena, koska myös lainsäätäjä on katsonut nämä toimialat yhdeksi lainsäädännölliseksi kokonaisuudeksi. Hallitus on antanut tähän liittyen esityksensä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (52/2017). Tässä luvussa keskitymme tarkastelemaan valittujen toimialojen lainsäädäntöön kirjattujen taloudellisten toimintaedellytysten ehtoja ja taloudellisen luotettavuuden valvontamahdollisuuksia. Eroja eri toimialojen välillä pyritään havainnollistamaan oikeustapausten toimialojen lainsäädännön vertailun keinoin. Taloudellisen luotettavuuden yhteyttä viranomaisen valvontaa edellyttävillä toimialoilla, selvitetään suurelta osin harmaan talouden selvityksikön laatimien asiantuntijakirjoitusten ja artikkelien sekä asiantuntijahaastatteluita saadun tiedon kautta. Luvun päätteeksi esittelen muutamia oikeustapauksia, joissa ratkaistavana on ollut valvontaviranomaisen tekemä elinkeinoluvan/ rekisteröinnin peruuttamispäätös.

1.4. Tutkimusmenetelmät

Häyhä on todennut, että metodilla tarkoitetaan jotain muuta, kuin teoriaa. Teorian tehtävänä on toimia tutkimuksen käsityksen julkituojana, kun taas metodi osoittaa, miten

tieto näin muotoillusta kohteesta on saavutettavissa.⁸ Tutkimustapani on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, jonka tarkoituksena on voimassa olevan lainsäädännön tulkinta ja oikeuskäytännön systematisointi⁹. Lähdeaineistoon sisältyy lisäksi runsaasti oikeuskirjallisuutta, jotta tutkimusaihe voidaan sitoa aikaisempaan asiasta tehtyyn tutkimukseen¹⁰. Säädösten ja normien tulkinnan avulla pyritään luomaan tulkintaratkaisu lainsäädännön sisällöstä, joka voidaan perustella käytetyn tulkintametodin avulla¹¹. Aarnio on todennut lisäksi, että jos käytetty kieli olisi aina yksiselitteistä, ei tällöin olisi tulkinnan tarvetta¹².

Lainopillisen tutkimuksen keskeinen vaatimus on tunnistaa ne oikeustieteen koulukunnat, joihin valittu tutkimusaihe lähtökohtaisesti perustuu. Tämän kautta määräytyvät myös käytettävät tutkimusmenetelmät. Tutkimuksen ja siinä tarkasteltavan tutkimusongelman näkökulmasta, tutkimusaihe sijoittuu useaan eri oikeustieteen koulukuntaan. Ensinnäkin taloudellisen luotettavuuden käsitteen määrittelyssä

Aarnio on todennut, että tulkinta tai normien soveltaminen käytäntöön, ei ole mekaaninen prosessi vaan se on harkintaa. Tästä johtuen metodia voidaan pitää kaavamaisen laskusäännön sijaan eräänlaisena näkökulmana oikeuteen. Tästä syystä oikeudellisen ajattelun metodi poikkeaa luonnontieteiden tai teknisen tutkimuksen menetelmästä.¹³ Tutkielmassa tulkintavaihe ilmenee ensinnäkin arvioitaessa hankintalain harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden 81 §:n sisällön merkitystä, jossa yksittäisen säännöksen sisällölle pyritään löytämään selitystä lainsanomamuodon ulkopuolelta. Systematisoinnin tarkoituksena on jäsentää oikeusnormien massaa ja muodostaa väline, jonka kautta oikeusjärjestystä voidaan tarkastella täsmällisemmin. Aarnio on luonnehtinut systematisointia linssiksi, jonka kautta oikeusjärjestelmää voidaan tarkastella siihen kuuluvien käsitteiden osalta, mutta tarkastelua voidaan toteuttaa vain ja ainoastaan linssin reunojen sisäpuolelta.¹⁴ Tämä osuus näyttäytyy käsillä olevassa tutkielmassa hankintalain harkin-

⁸ Häyhä 1997: 24.

⁹ Hirvonen 2011: 45.

¹⁰ Viljanen

¹¹ Aarnio 2011: 98.

¹² Aarnio 1989: 167.

¹³ Aarnio 2006: 237.

¹⁴ Aarnio 2011: 97–98.

nanvaraista poissulkemista koskevan 81 §:n ja elinkeinoluvan/rekisteröinnin peruutusta koskevien tunnusmerkkien punnintana, sisällön selvittämisen kautta sekä erottamalla lainsäännösten massasta ne relevantit normit, jotka ympäröivät edellä mainittujen säännösten soveltamista. Tässä kohtaa systematisoinnilla voidaan löytää myös ne keskeisimmät oikeusperiaatteet, joilla voi olla harkintavallan käytössä olennainen merkitys.

Tulkintametodina analoginen tulkinta soveltuu parhaiten niihin tilanteisiin, joissa tutkittavaa oikeusnormia pyritään vertaamaan samankaltaisiin tapauksiin. Analoginen vertailu ilmenee tässä tutkielmassa hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden ja tähän verrattavien elinkeinoluvan/rekisteröinnin peruuttamisedellytysten välillä. Tämä tulkintametodi soveltuu näiden säännösten tulkintaan siitä syystä, että taloudellisen tilanteen ja tähän liittyvää taloudellisen luotettavuuden käsitettä tulee hakea myös lakitekstin ulkopuolelta. Subjektiivisteleologisen eli lain tarkoitukseen ja lainsäätäjän tahtoa tarkoittavaa tulkintaa hyödynnetään tarkasteltaessa lain esitöitä ja direktiivien tavoitteita tutkimusongelman näkökulmasta¹⁵.

Oikeustieteissä oikeudellisella käsitteellä on erityinen painoarvo erityisesti hallinto-oikeuden alalla. Kuten muut tieteenalat, myös oikeustieteet pyrkivät muodostamaan käsitteitä oikeuselämässä ilmenneiden ilmiöiden kautta ja kokoamaan nämä yhtenäiseksi järjestelmäksi. Käsitteiden muodostaminen on tärkeää erityisesti yhdenmukaisen hallinnon lainkäytön näkökulmasta. Tällä tavoin keskenään samankaltaisia ilmiöitä voidaan arvioida tietystä kiinteästä näkökulmasta ja samalla tavoin.¹⁶ Hirvonen on todennut, että oikeusnormin käsite sisältää nykyisen tutkimuksen mukaan sekä sääntöjen merkityksen, että oikeusperiaatteet¹⁷. Tuori viittaa Rytkölen ajatukseen, jonka mukaan hallinto-oikeus oppeihin kuuluvilla oikeusperiaatteilla ja oikeuskäsitteillä, on finanssi- ja hallinto-oikeuden alalla erityinen merkitys hallintotoiminnan ratkaisujen ja hallinto-oikeus tieteen näkökulmasta. Hän korostaa, että ilman oikeudellisten käsitteiden muo-

¹⁵ Hirvonen 2011: 39–40.

¹⁶ Lakimies 7–8/2002 s. 1296.

¹⁷ Hirvonen 2011: 24.

dostamista, finanssi- ja hallinto-oikeudessa ei voida päästä oikeudenmukaisiin lopputuloksiin¹⁸.

Tutkimusongelman Eurooppa oikeudellisen liitännän vuoksi, tarkastelussa painottuvat joustavien oikeusnormien kohdalla myös oikeusperiaateoppi. Sen tarkoituksena on normien tulkinnassa ja oikeuskäytännön systematisoinnissa huomioida oikeusperiaatteet, joiden merkitys on alkanut korostua EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön seurauksena.¹⁹ Hirvonen on todennut, että EU-oikeudessa korostetaan tarkoituksellista tulkintaa, jolla tarkoitetaan mm. direktiiveihin kirjattuja tavoitteiden selvittämistä. Tarkoituksellinen tulkinta ilmenee tässä tutkielmassa erityisesti pääluvussa 4, jossa oikeushistoriallisella lähestymistavalla perehdytään hankintalain harkinnanvaraisiin pois-sulkemisedellytyksiin.

1.5. Tutkimuksen liittyminen eri oikeuden aloihin

Tutkimus yhdistyy useampaan eri oikeuden alaan. Viranomaisen tekemään hallintopäätöksen ja sitä koskevan harkintavalta määrittelyä arvioidaan hallinto-oikeudellisella kytkenällä. Taloudellisen luotettavuuden menettämistä ja sen aiheuttamia seurauksia tarkastellaan erityisesti hallinnon periaatteiden kuten suhteellisuusperiaatteen pohjalta. Tutkimuksessa pyritään määrittelemään taloudellisen luotettavuuden tunnusmerkkejä liiketaloustieteiden kautta, koska tilinpäätöksen tunnuslukujen ja niissä erityisesti liiketoiminnan kannattavuuden arvioiminen kuvastaa yrityksen taloudellista toimintakykyä. Tästä syystä tutkimusongelman käsittelyssä liikutaan vahvasti oikeustaloustieteen alueella. Toisaalta kilpailuoikeudellinen näkökulma ilmenee kilpailun vääristymiseen liittyvistä tunnusmerkeistä, kuten yritysten taloudellisten velvollisuuksien laiminlyöminen ja tilinpäätöksen manipulointi, voivat vääristää yrityksen taloudellisen tilanteen antamista. Tällaiset menettelyt ja laiminlyönnit voivat aiheuttaa myös kilpailuneutraliteetin vaarantumisen.

¹⁸ Lakimies 7–8/2002 s. 1296.

¹⁹ Hirvonen 2011: 40, 49.

2. OIKEUDELLINEN PERUSTA AIHEEN TARKASTELULLE

2.1. Hankintalain säädösperusta

Hankintalain kotimaisena lähtökohtana voidaan pitää lakia julkisista hankinnoista (1505/1992). Tuolloin lain tavoitteeksi katsottiin lain esitöiden mukaan ETA-sopimuksesta²⁰ aiheutuneiden velvoitteiden (avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet) täyttäminen. Lisäksi lain tavoitteeksi asetettiin kilpailun lisääminen julkisen hallinnon hankinnoissa, jolla pyrittiin jo tuolloin vaikuttamaan julkisen sektorin kustannusten säästöihin. Asetettujen vaatimusten täyttäminen ja kansallisen hankintalain sisällön tuli pohjautua silloisiin neuvoston antamiin 50/1992/ETY, 36/1993/ETY ja 37/1993/ETY direktiiveihin. Merkittävä neuvoston antama direktiivi oli myös (665/1989/ETY), joka koski julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoiden sopimusten muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien asetusten, lakien ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamista.²¹

Alkuperäistä hankintalakia on päivitetty tämän jälkeen useaan kertaan, joista merkittävien lainsäädännöllinen uudistus annettiin lailla julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (1247/1997), jolla mm. luotiin hyvitysjärjestelmä silloiseen hankintalakiin. Lisäksi tuolloin hankintalakiin lisättiin ensimmäinen säännös kynnysarvojen ylittävistä hankinnoista, joita EU:n hankintadirektiivien vaatimukset tulisivat koskemaan. Lisäys pohjautui itsenäiseen säädökseen, jolla haluttiin implementoida EU-direktiiveissä asetetut vaatimukset.²²

Kansallista hankintalakia uudistettiin ns. *hankintadirektiivin* (18/2004/EY) pohjalta, jolla saatettiin lisäyksiä hankintamenettelyihin ja valintaperusteisiin. Direktiivien tavoitteet pohjautuivat pääosin samoihin tavoitteisiin, jotka annettiin 1990-luvun alusta voi-

²⁰ ETA-sopimus allekirjoitettiin kaikilla sopimukseen liittyvillä ETA-kielillä ministeritasolla Portugalissa Porton kaupungissa 5 päivänä toukokuuta 1992. Sopimuksella alekirjoittaneet valtiot sopivat yhteistyöstä mm. tutkimus- ja kehitystyössä, sosiaalisissa kysymyksissä jne. Sopimuksessa on sovittu myös yhteisistä päätöksenteko- ja hallinnointielimistä, uusien päätösten valmistelussa ja tekemisessä käytettävistä menettelyistä sekä sopimuksen ja sen nojalla tehtävien päätösten noudattamisen valvonnasta.

²¹ HE 69/1997 vp s.10.

²² Aalto-Setälä 2003: 504-505.

maantulleilla hankintadirektiiveillä. Vuonna 2004 annettujen direktiivien pohjalta, annettiin hallituksen esitys (HE 50/2006 vp). Tätä seurannut julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö (348/2007) ehti olla voimassa Suomessa yli yhdeksän vuoden ajan. Lainvalmistelun esitöiden mukaan hankintalain säätämisen tavoitteena on ollut tarve tehostaa julkisten varojen käyttöä ja tukea hankintojen avointa kilpailuttamista. Lain säätämisen perusteena on ollut erityisesti julkisten hankintojen suuri taloudellinen merkitys, jonka on katsottu edistävän olennaisesti sisämarkkinatavoitteiden toteutumista. Hallituksen esityksen mukaan sitä seuranneessa hankintalaissa haluttiin erityisesti huomioida muuttunut julkisten hankintojen käyttötarve.²³

Uusi hankintalaki (1397/2016) vahvistettiin 29.12.2016 ja se astui voimaan 1.1.2017²⁴. Uudistuneella hankintalailla haluttiin edistää lain esitöiden mukaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuutta osallistua hankintakilpailuun. Mahdollisuuksia helpotettiin mm. keventämällä yrityksiltä pyydettäviä selvityksiä ja mahdollistamalla alustavan vakuutuksen antamisen relevanttien vaatimusten täyttymisestä. Tämän katsottiin helpottavan hankintakilpailuun osallistuvan yrityksen hallinnollista taakkaa.²⁵

Uuden hankintalain myötä korvattiin mm. vanhan lain 54 §:n mukaiset poissulkemisperusteet. Tämä pykälä on sisältänyt aiemmin hankintalaissa määritellyt ehdot, joiden perusteella hankintayksikkö voi sulkea harkinnanvaraisesti tarjoajan/ehdokkaan hankintakilpailusta. Pykälä korvattiin uudessa hankintalaissa 81 §:llä. Uutena harkinnanvaraisena ehtona katsottiin, että hankintayksikkö ei voi poissulkea tarjoajaa/ehdokasta hankintakilpailusta silloin, kun tällä on maksamattomasta verovelasta voimassa oleva maksujärjestely verohallinnon kanssa tai kun ehdokas/tarjoaja on suorittanut maksamattoman verovelan. Mikäli maksamattomasta verovelasta on sovittu maksujärjestely Verohallinnon kanssa, edellytetään yrityksen myös noudattaneen tätä. Vanhan hankintalain aikana, verovelan maksujärjestelystä on ollut poikkeavia tulkintoja²⁶

Poissulkemisperusteisiin liittyen, uusi hankintalaki mahdollistaa 78 §:n nojalla myös mahdollisuuden alihankkijoiden poissulkemiseen. Tämä mahdollisuus on alun perin

²³ HE 50/2006 vp s. 6.

²⁴ Hankinnat.fi:13.10.2018.

²⁵ HE 108/2016 vp 17–18.

²⁶ HE 108/2016 vp: 183–189.

jätetty hankintadirektiivissä 71 artiklan mukaan jäsenvaltioiden itsensä päätettäväksi. Suomessa tämä artikla haluttiin kuitenkin ottaa osaksi uutta hankintalakia. Unionin oikeuskäytännössä on myös katsottu, hankintayksikkö ei voi lähtökohtaisesti kieltää tarjoajaa käyttämästä alihankkijoita, ilman tähän liittyvää erityistä syytä.²⁷

Hankintalain 82 §:ssä säädetään ehdokkaan ja tarjoajan korjaavista toimenpiteistä, jotka tulee huomioida sovellettaessa lain 80 tai 81 §:n mukaisia poissulkemisperusteita. Hankintalain 82 pykälän mukaan, ehdokkaalla/tarjoajalla on oikeus esittää korjaavia tekoja, jos siihen kohdistetaan pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkuperuste. Tämän pykälän osalta hankintayksiköllä ei ole harkintavallan käytön mahdollisuutta²⁸

Hankintalain 83 §:ssä säädetään ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arvioinnista, joka mahdollistaa taloudellisten toimijoiden poissulkemisen ja ehdokkaiden soveltuvuuden arvioinnin. Vaatimuksista tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa ja niiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen. Lisäksi soveltuvuusvaatimusten on oltava suhteutettuna hankinnan laajuuteen, käyttötarkoitukseen ja luonteeseen.²⁹

2.2. Perustamissopimuksen oikeusperiaatteet

Sisämarkkinaoikeudet pohjautuvat Euroopan yhteisön toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) artikloihin: syrjimättömyys (art.18), tavaroiden vapaa liikkuvuus (art. 34), liikkeenperustamisoikeus (art. 49), palvelujen tarjoamisen vapaus (art. 56), pääomien vapaa liikkuvuus (art. 63) sekä kielto vääristää kilpailua (art. 101 ja 102) ja kielto antaa laitonta valtiontukea (art.107).

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat saaneet varsinaisen merkityksensä vasta oikeuskäytännön pohjalta sekä hallinto-oikeuden tieteenalan kautta. Vakiintuneet hallintotoiminnassa huomioitavat oikeusperiaatteet ovat:

²⁷ Hankinnat.fi; C-176/98, Holst Italia, EU:C:1999:593 ja EU:C:2004:159.

²⁸ HE 108/2016 vp s. 189.

²⁹ Emt: 190 – 191.

- yhdenvertaisuuden periaate
- tarkoitussidonnaisuuden periaate
- objektiviteettiperiaate
- suhteellisuusperiaate
- luottamuksensuojaperiaate

Vaikka yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattaminen on kuulunut jo pitkään kaikenlaiseen hallintomenettelyyn, ei niitä ole tavattu eritellä toisistaan. Viranomaistoiminnassa on puhuttu lähinnä yleisellä tasolla ainoastaan hyvän hallinnon vaatimuksista.³⁰ Periaatteiden kirjaaminen lakiin, tarkoittaa käytännössä menettelyllistä selkeytymistä niin lainkäytössä kuin myös hallinnossa, kun käytettävissä on positiivisoikeudellinen välittömästi sovellettava lainkohta. Oikeusperiaatteiden sisältö on kuitenkin säilynyt ennallaan.³¹ Pykälästä (HL 6§) ei välttämättä heti havaitse, että kyse on nimenomaan viiden oikeuseriaatteen kimpusta tai periaatteista ylipäättänsä³². Julkisia hankintoja koskevista oikeusperiaatteista, korostuvat hankintalaissa erityisesti syrjimättömyys, tasapuolinen kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus. Tämän lisäksi julkisissa hankinnoissa noudatetaan luonnollisesti myös muita perussopimuksista johdettuja oikeusperiaatteita, mutta niitä ei ole kirjattu yhtä täsmällisesti hankintalain sanamuotoon. Näitä edellä mainittuja periaatteita käytetään säännöllisesti myös markkinaoikeuden ratkaisujen perusteluissa.³³

2.2.1. Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate on määritelty perustuslaissa 6 §:ssä seuraavasti:

”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen uskonnon, vakaumuksen mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.” (PL 6 §.)

³⁰ Puronen 2004: 81.

³¹ Hurskainen 2003: 163.

³² Koivisto 2014: 118.

³³ Siikavirta 2015: 95.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta on säädetty tarkemmin myös hallintomenettelyn osalta hallintolain 6 §:ssä. Pykälän tarkoituksena on täsmentää perustuslain vaatimuksia erityisesti hallintotoiminnan osalta. Yhdenvertaisuusperiaatteen kautta tarkoituksena on suojata ihmisten ja oikeushenkilöiden oikeutta tulla kohdelluksi tasapuolisesti viranomais-toiminnassa. Säännös ulottuu kaikkeen viranomaistoimintaan riippumatta asian sisällöstä tai muodosta.³⁴ Hankintalaissa yhdenvertaisuuden periaatteesta on säädetty lain 3 §:n 2 momentissa. Periaatteella tarkoitetaan, että toisen hankintayksikön osallistuessa toisen hankintayksikön hankintakilpailuun, tulisi tällaista yksikköä kohdella samalla tavoin kuin muita kilpailuun osallistuneita³⁵.

Markkinaoikeuden ratkaisussa (Mao: 236/2018) katsottiin, että tarjoajan tai tarjoajaan liittyvän yrityksen osallistuminen hankintakilpailuun, ei vaarantanut hankintakilpailun yhdenvertaisuuden toteutumista. Tapauksessa hankintakilpailun voittaneen yrityksen emoyhtiö oli osallistunut hankintakilpailun toteuttamiseen siten, että se oli toimittanut hankintayksikölle ehdotuksia ilmansuodattimien vaatimuksille. Markkinaoikeus katsoi kuitenkin, ettei tällainen menettely ollut sellaista hankinnan valmisteluun liittyvää osallistumista, joka vääristäisi hankintakilpailua ja vaarantaisi muiden kilpailijoiden yhdenvertaisen kohtelun.³⁶

Yhdenvertaisuusperiaatteen piiriin kuuluvat olennaisena osana myös tasa-arvolaki (1986) ja yhdenvertaisuuslaki (2004) sekä virkanimitystä ja virkasuhdetta koskevat syrjintäkiellot. Tasapuolisuuden merkitys hallintomenettelyssä, ilmenee esimerkiksi hakijoiden tai hallinnossa asioivien hallintoasioiden yhtäläisen käsittelyvelvoitteen. Viranomaisen käyttäessä harkintavaltaansa esimerkiksi lupapäätöksen tekemisessä, päätöstä ei voida perustaa esimerkiksi hakijan uskontoon tai asuinpaikkaan.³⁷ Perustuslain 6.2 sisältää työmääritelmän, jonka tarkoituksena on avata syrjinnän käsitettä. Kaikkea erottelua ei katsota syrjinnäksi, vaan ero syrjinnän ja hyväksyttävän erottelun välillä riippuu mm. perusteesta (syystä) ja asteesta (vaikutuksista).³⁸

³⁴ Kulla 2015: 96–98.

³⁵ HE 108/2016 vp s.73–74.

³⁶ HE 108/2016 vp s. 73–74; MaO:236: 2018.

³⁷ Mäenpää 2008: 67.

³⁸ Hallberg, Pekka, Schein, Martin 2011: Kaikki erottelut eivät suinkaan merkitse syrjintää, vaan arvio erottelun hyväksyttävästä tai ei-hyväksyttävästä luonteesta riippuu mm. sen perusteesta. (syystä) ja asteesta (vaikutuksista). Myös perusoikeusuudistuksen esitöissä on tuotu esiin, ettei syrjintäkiellolla tarkoiteta.

2.2.2. Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tämän periaatteen tarkoituksena on, että viranomaisella on oikeus käyttää toimivaltaansa ainoastaan siihen tarkoitukseen, mihin se on lainsäädännön mukaan määritelty käytettäväksi. Hallintolaissa on määritelty, että tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan toimivaltaa on käytettävä yksinomaan lain määäämiin tarkoituksiin. Näin ollen periaate pitää sisällään myös kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtävään tai toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Tällöin puhutaan siis yleisestä toimivallan väärinkäytöksiellöstä.³⁹ EU-oikeuden näkökulmasta tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan, että viranomaisen tulee tulkita ja soveltaa siihen sisältyviä normeja siten, että EU-lainsäädännön tavoitteet turvataan mahdollisimman tehokkaasti. Periaate rajaa viranomaisen oikeutta käyttää valvonnassa saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu.⁴⁰

2.2.3. Objektiviteettiperiaate

Objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan, että viranomaisen tulee toimia puolueettomasti ja että päätösten perusteluiden on oltava objektiivisia. Periaate kieltää epäasiallisen tai hallintotoiminnalle vieraiden perusteiden käytön. Epäasiallisten perusteiden käytöstä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun hallintotoiminnassa suositaan tuttavvia, pyritään tavoittelemaan julkisyhteisölle erityistä taloudellista etua tai jos kyseessä on henkilökohtaisen hyödyn tavoitteleminen.⁴¹ Epäasiallisesta perusteesta voi olla kyse myös silloin, kun virkaan nimittämisessä on suosittu hakijan poliittista suuntautumista⁴².

Julkishallinnossa objektiviteettiperiaate eli puolueettomuus lisää viranomaisen toimintaan kohdistuvaa luottamusta. Lisäksi puolueettomuudella voidaan varmistaa, että viranomaisen toiminta on lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa.⁴³ Mäenpää toteaa, että puolueettomuus edellyttää viranomaisen toimivan myös riippumattomasti. Riippumat-

³⁹ Kulla 2015: 100–102.

⁴⁰ Mäenpää 2017: 156–158.

⁴¹ Mäenpää 2017: 159.

⁴² KHO:1982: A I 1.

⁴³ Kulla 2015:104–105.

tomasti toimivalta viranomaiselta edellytetään, että tämä ei anna ulkopuolisten epäasiallisten seikkojen vaikuttavan päätöksentekoon. Riippumattomuuden vaarantumiseen voivat johtaa poikkeuksellisen kiinteät yhteydet päätöksenteon tai valvonnan kohteeseen. Tehosteena riippumattomuuden toteutumiselle, voidaan pitää viranomaisen virkavastuuta ja tuomioistuINVALTAA.⁴⁴

2.2.4. Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa oikein. Periaate sisältää kolme elementtiä, joiden mukaan konkreettisen toimen suhteellisuutta arvioidaan. Näitä ovat hallinnon asianmukaisuus, toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi ja viranomaisen toimien oikeasuhtaisuus. Jos viranomaisen toimeen sisältyy negatiivisia tai rajoittavia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi.⁴⁵

Hankintalaissa suhteellisuusperiaatteesta on säädetty 3 §:ssä 1 momentissa, jonka perusteella hankintamenettelyssä käytettävät toimintatavat ja vaatimukset tulevat olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen perusteella viranomaisen tulisi esimerkiksi asettaa tarjoajalta vaadittavat kelpoisuusvaatimukset oikeassa suhteessa hankinnan arvoon ja luonteeseen. Esimerkiksi kohtuuttoman suurien liikevaihtorajojen asettaminen hankintakilpailutuksessa voi olla suhteellisuusperiaatteen vastainen.⁴⁶

Suhteellisuusperiaate on myös perustamissopimukseen kuuluva periaate. Artiklojen SEU 5(4) ja (EY 5(3) mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän lisäksi SEU 5(4) artiklassa todetaan myös, että unionin toimielimien tulee soveltaa suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

⁴⁴ Mäenpää 2017: 160.

⁴⁵ Mäenpää 2017: 159–160.

⁴⁶ Pekkala & Pohjonen 2015: 20.

ti.⁴⁷ Toisin kuin yleisesti oletetaan, suhteellisuusperiaate ei ole ainoastaan EU-oikeuskäytännön kautta muodostunut luomus. Tämän periaatteen juuret yltävät jo 1500-luvulle asti, jossa Olaus Petri on tuomarinohjeessa lausunut seuraavaa:

”Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, mikä laissa on, se hyväksytään”.

Yllä mainitussa tuomarinohjeessa suhteellisuuden käsitettä on kuvattu osuvasti. Tästä lauseesta voidaan johtaa, että kohdistettu toimenpide tulee olla suhteutettuna oikeassa suhteessa kirjoitettuun lakiin nähden. Laki on kuitenkin se ensisijainen määritelmä kohtuudelle. Toisinaan sovellettavissa laeissa ei ole määritelty yksiselitteisesti kaikkia tarvittavia käsitteitä, ja tällöin määritelmää tulee etsiä oikeuskäytännön tai muun sallitun oikeuslähdeaineiston kautta.

Suhteellisuusperiaatteen soveltamistulkinta korostuu ensimmäisen kerran Fedecher-tapauksessa. Tästä oikeuskäytännöstä EU-tuomioistuin tulkitsi, että yhteisön toimielinten tuli soveltaa käytössä olevia sanktioita suhteessa tilanteessa ilmenneisiin virheisiin. Sanktioiden tuleekin tämän tulkinnan mukaisesti olla suhteessa rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen. Myöhemmin EU-oikeuskäytännössä vahvistui Sugar-tapauksessa myös tulkinta siitä, että suhteellisuusperiaate rajoittaa hallintoelinten valtaa ryhtyä yksityistä loukkaaviin toimenpiteisiin. Suhteellisuusperiaatteen vaikutus korostuukin enemmän tulevien laiminlyöntien ja rikkomusten ehkäisyyn, kuin menneiden virheiden arvioinnissa.⁴⁸

Suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa on olennaista huomioida myös muut oikeusperiaatteet kuten oikeusvarmuus-, syrjimättömyys- ja toissijaisuusperiaatteet. Suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa ongelmia aiheuttavat sanktio ja rangaistusluontoiset toimet, joissa arvioidaan

⁴⁷ Ratio 2013: 285.

⁴⁸ Ratio 2010: 285.

Joutsamo katsoo yleisillä oikeusperiaatteilla olevan merkittävä painoarvo kansallisen lainsäädännön tulkinnassa, koska EU-tuomioistuimet voivat johtaa primaari- ja sekundaarilainsäädännön tulkintakannanottoja yleisten oikeusperiaatteiden kautta.⁴⁹ Suhteellisuusperiaate luo julkista valtaa käyttävälle taholle tarpeen suorittaa ns. ”tarpeellisuustestin”. Tässä ajatuksena on arvioida uuden lainsäädäntövalmistelun mahdollisia seurauksia, kuten tulisiko yhteisön toimia, kuinka sen tulisi toimia ja voiko yhteisö toimia. Se ei ole alun perin kuulunut varsinaisesti EU-oikeudellisiin periaatteisiin, vaan sen merkitys on korostunut eurooppalaisen oikeuskäytännön seurauksena. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen kansallisessa lainsäädännön tulkinnassa tarkoittaa, että toimenpiteet toteutetaan oikeassa suhteessa tavoitellun lopputuloksen aikaansaamiseksi. Tilanteen havainnollistamiseksi, esimerkiksi hankintayksikön tai viranomaisen tulee arvioida ennen päätöksen tekemistä mm. toimenpiteen mahdollisia seurauksia.⁵⁰

2.2.5. Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojasta on säädetty hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisten toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella suojattuja odotuksia⁵¹. Hankintalain näkökulmasta luottamuksensuojalla ei ole julkisissa hankinnoissa lainsäädännöllistä jalansijaa, mutta sen merkitys on noussut usein osaksi yhteiskunnallisia keskusteluja ja sillä on pitkät perinteet Eurooppa oikeudellisessa kontekstissa. Lisäksi kun kansallinen hankintalakimme pohjautuu Euroopan unionin antamiin direktiiveihin, on tästä syystä myös luottamuksensuojaperiaatteen sisällön avaaminen tarpeellista tutkimuksen näkökulmasta.⁵²

Luottamuksensuojasta on säädetty myös verotusmenettelylain (1558/1995) 26 §:ssä, jonka mukaan luottamuksensuojan saannin edellytyksenä on asian tulkinnanvaraisuus tai epäselvyys ja että verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen antamien ohjeiden ja käytännön mukaisesti. Soikkelin mukaan asia on tulkinnanvarainen verotuksessa esimerkiksi silloin, kun lainsäädännössä lainaukko. Vastaavasti epä-

⁴⁹ Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu 2000: 87.

⁵⁰ Raitio 2010: 285–286.

⁵¹ Mäenpää 2008: 76.

⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY ja EY, 2014/24/EY; Raitio 2012:

selvästä asiasta voidaan puhua silloin, kun asiaa koskevat oikeustositteikat eli faktat ovat epäselviä. Tällainen tilanne voi muodostua mm. todistelukysymysten kohdalla.⁵³

Hallintolain näkökulmasta luottamuksensuojan vetoaminen on mahdollista yksityisillä henkilöillä, yrityksillä ja oikeushenkilöillä silloin, kun nämä ovat toimineet vilpittömässä mielessä. Mikäli näin on, tulisi mainituilla tahoilla olla oikeus voida luottaa, tiettyjen edellytysten täytyessä, viranomaisen toimintaan. Hallintolain luottamuksensuoja periaatteen perusteella viranomainen ei voi muuttaa toimintatapaansa eikä yksityisen asiaa takautuvasti epäedulliseksi, ilman laissa olevaa perustetta. Luottamuksensuojalla on näin oikeussuojavaikutus viranomaisen harkintavallan käyttöä vastaan. Yksityisen asian muuttaminen negatiiviseksi jälkikäteen, edellyttää siten tämän suostumusta. Luottamuksensuojan nojalla voidaan myös hakea valituksen kautta hallintopäätöksen kumoamista silloin, kun viranomainen on laiminlyönyt tämän periaatteen noudattamisen. Mitä edellä on mainittu luottamuksensuojan saannin edellytyksistä, koskevat ne myös niitä hallintotuomioistuimen tekemiä päätöksiä, jotka käsittelevät viranomaisen toimintaa.⁵⁴

Ukkola on tutkinut artikkelissaan luottamuksensuojan saannin mahdollisuutta ja edellytyksiä julkisissa hankinnoissa. Hän toteaa, että periaatteella voi olla yhteys julkisiin hankintoihin niissä tilanteissa, jotka koskevat poissulkemista tai yksityisen näkökulmasta lopullisia toimenpiteitä⁵⁵. Ukkola viittaa artikkelissaan Suvirannan havaintoihin, jonka mukaan luottamuksensuojan periaate on rantautunut Suomalaiseen hallinto-oikeuteen Saksasta ja EU:sta. Periaatteen juuret yltävät Eurooppa oikeudessa hänen mukaansa 1990-luvulle ja kuuluvat vakiintuneesti eurooppalaisen hallinto-oikeuden oikeusperiaatteisiin.⁵⁶ Raitio kuvaa Eurooppa oikeudessa luottamuksensuojaa perusteltujen odotusten ja saavutettujen oikeuksien suojaksi. Sen tarkoituksena on suojata yksilöä julkisen vallan käyttöä vastaan. Eurooppalaisessa oikeudessa luottamuksensuoja voi korostua asetusten pätevyyden arvioinnissa ja niissä viranomaisen ja yksilön välillä olevissa päätök-

⁵³ Soikkeli 2004: 31.

⁵⁴ Mäenpää 2008. 76.

⁵⁵ Ukkola 2013: 3–4.

⁵⁶ Emt 2013: 4.

sissä ja yksittäisissä ratkaisuissa, joissa yksilöllä on esittää konkreettisen sopimuksen olemassaolo itsensä ja viranomaisen välillä.⁵⁷

⁵⁷ Raitio 2010: 306.

2.3. Hyvään hallintoon kuuluvat periaatteet

Hallintolain (6.6.2003/434) 2 luvun 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, jonka mukaan viranomaisen on toimittava hallinnossa asioivia kohtaan tasapuolisesti ja toimien on liityttävä yksinomaan lakiin. Lisäksi viranomaisen tekemien toimenpiteiden on oltava puolueettomia ja toimenpiteiden oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tutkimusaiheen lainsäädännöllistä kehykseen lukeutuu myös tietyin osin hallintolainkäyttölaki (586/1996), jossa on säädetty hallintoasian muutoksen tekemisestä. Vaikka hallintolainkäyttölain 5 §:n 2 momentin mukaan sisäisestä määräyksestä ei voida tehdä valitusta, on Hallberg katsonut valitusmahdollisuuden olevan mahdollista joissain tilanteissa. Hallberg huomauttaa, että sellaiset viranomaisen tekemät päätökset, jotka sisältävät nimenomaisen velvoitteen, voivat olla valituskelpoisia.⁵⁸

2.4. Elinkeinovapaus

Elinkeinovapaudesta säädetään perustuslain (PL 731/1999) 18 §:n 1 momentissa, jonka mukaan kaikilla on oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säädöksessä todetaan lisäksi, että julkisen hallinnon tulee edistää työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Jokaiselle kuuluu elinkeinovapauden nojalla myös oikeus harjoittaa haluamaansa elinkeinotoimintaa tai hankkia elantonsa valitsemallaan työllä. Lisäksi elinkeinon harjoittamisesta säädetään Suomessa elinkeinolain (122/1919) 1 §:ssä, jonka mukaan elinkeinonharjoittamisen tulee olla laillista ja hyvän tavan mukaista.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla sen jäsenvaltiot ovat velvollisia takamaan, että ne noudattavat SEUT artiklojen sisämarkkinaoikeudellisia periaatteita. EU:n jäsenvaltiona myös Suomi on velvollinen mahdollistamaan mm. palvelujen vapaan liikkuvuuden yhteisön säädösten ja EU:n perustamissopimuksen mukaisesti⁵⁹. Saraviita on kuitenkin todennut, että perusoikeudet ovat sidoksissa fyysiseen henkilöllisyyteen kuten

⁵⁸ Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997:

⁵⁹ Määttä 2005: 41.

esim. omaisuuden suoja⁶⁰. Tästä syystä elinkeinovapauden tarjoamaa suojaa ei voida Saraviidan mukaan kohdistaa oikeushenkilöihin esim. yrityksiin, vaan näistä tulee voida osoittaa erikseen fyysisiä henkilöitä. Fyysisiksi henkilöiksi voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan esim. yrityksen omistavat luonnolliset henkilöt.⁶¹ Mäenpään mukaan taas elinkeinovapautta koskevat tulkintatilanteet nousevat esille erityisesti tilanteissa, joissa luodaan joillekin monopoli ja yksinoikeusjärjestelmiä⁶². Tällainen tilanne ilmenee esimerkiksi Alkon monopoliasemana, myydä väkeviä alkoholijuomia. Tällainen erityisasema aiheutti lopulta tilanteen vuonna 2015, jolloin Helsingin hovioikeus pyysi Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua Alkon alkoholimyynnin erityisasemasta verrattuna toisesta⁶³. Ratkaisussaan EU-tuomioistuin ei nähnyt rajoitteen käytöllä ja sisämarkkinaoikeudellisten periaatteiden välillä ristiriitaa keskenään. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus SEUT 56(1) artiklan mukaan, rajoitukset ovat kiellettyjä tietyin edellytyksin silloin, kun ne koskettavat toisen EU-jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja EU:n alueella. Huomionarvoista artiklan sanamuodossa on se, että se ei estä jäsenvaltiota rajoittamasta omien kansalaistensa vapautta tarjota palveluita EU:n alueella. Kyse on nimenomaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oikeuksien turvaamisesta.⁶⁴ Sopimuksen 57 artiklasta ilmenee edelleen, että palvelulla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske.⁶⁵ Näin ollen kansallisista rajoituksista säädetään lähinnä perustuslain (PL 731/1999) tasolla.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että pelkkä elinkeinovapautteen viittaaminen, ei ole yksistään ollut hallintopäätösten perusteluissa ratkaiseva tekijä. Tavallista on myös, että hallinnon perusteluissa on viitattu muuhunkin perustuslain kohtaan.⁶⁶ Esimerkiksi ratkaisussa KHO: 2013/41 rinnastettiin anniskeluluvan peruuttamisen elinkeinovapauden

⁶⁰ Perustuslaissa omaisuus on säädetty poikkeuksettomaksi ja näennäisesti ehdottomaksi. Tällaiset oikeudet ovat perusoikeusteorian mukaan toiseksi vahvimpia oikeuksia. Kielto olla tuomitsematta ketään kuolemaa katsotaan vastaavasti vahvimaksi perusoikeussäännökseksi.

⁶¹ Saraviita 2001: 18.

⁶² Mäenpää 1992: 107.

⁶³ Talouselämä 10.11.2015.

⁶⁴ 2012/C 326/01 SEUT 56

⁶⁵ Artiklan sisällöstä ilmenee, että palveluihin lukeutuvat erityisesti teollinen toiminta, kaupallinen toiminta, käsityöläistoiminta ja vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta.

⁶⁶ Mäkeläinen & Määttä 1/2014: 17.

rajoittamiseen. Ratkaisussa todettiin, että elinkeinoluvan peruuttaminen on mahdollista vain luvanhakijan tekemien riittävän vakavien ja olennaisten rikkomusten tai laiminlyöntien kohdalla. Lisäksi peruuttaminen voi olla perusteltua myös silloin, kun luvanhaltija ei ole kehotuksista huolimatta korjannut edellä mainitun kaltaista toimintaa.

Aluehallintoviraston alkoholitarkastaja Pihlajamäen mukaan anniskeluluvan peruuttamisen perusteet korostuvat erityisesti niissä tapauksissa, joissa luvanhaltijalla on vakavia taloudellisia epäselvyyksiä harjoittaa luvanvaraista elinkeinotoimintaa. Usein taloudelliset epäselvyydet johtuvat suuresta verovelan määrästä tai yrityksen verovelan maksuohjelmasta, jota ei ole kuitenkaan realistista noudattaa. Epäluotettavuuden tunnusmerkiksi voidaan katsoa myös yrityksen vahvasti negatiivisen oman pääoman määrä. Nämä tunnusmerkit saattavat kertoa yrityksen heikosta taloudellisesta luotettavuudesta.

67

2.5. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus

Perustuslaissa (PL) on julkista hallinnon käyttöä edellyttävä lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteen vaatimus, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia⁶⁸. Hallinnon lainalaisuudella ja lakisidonnaisuudella on myös läheinen yhteys yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevään perustuslain 80 § 1 momenttiin. Tämän perustuslain pykälän nojalla viranomaiset eivät voi mielivaltaisesti asettaa yksityisille toimijoille rajoitteita tai määrittää näille velvollisuuksia, jos toimeenpanovalta ei perustu lakiin. Viranomaistoiminnan lainmukaisuutta on voitava lisäksi valvoa, josta johtuen tehdyt päätökset ovat myös pääosin julkisia.⁶⁹ Mäenpään mukaan hallintoelimet eivät voi tehdä julkista valtaa sisältäviä päätöksiä, jos niille ei ole määritetty siihen kuuluvaa toimivaltaa.

Käytännössä tämä periaate määrittää mm sen, että hankintayksikön on noudatettava hankintakilpailussa hankintalain säännöksiä. Kaikki sen tekemät ratkaisut ja menettelyt,

⁶⁷ Asiantuntijahaastattelu 11.4.2017.

⁶⁸ Mäenpää 2017:

⁶⁹ Mäkeläinen & Määttä 1/2014, s 17.

on voitava johtaa hankintalaista. Hankintayksikkö ei voi esim. poissulkea hankintakilpailusta ehdokasta/tarjoajaa, jos sillä ei ole nimenomaista lakiin perustuvaa toimivaltaa toteuttaa poissulkemista⁷⁰ Vastaavasti valvontaviranomaisen mahdollisuudesta puuttua valvontakeinoin luvanvaraista toimintaa harjoittavan yrityksen elinkeinotoimintaan, on tästä toimivallasta säädettävä toimialaa koskevassa lainsäädännössä.

Määttä toteaa, että elinkeinovapauden rajoittamisesta voidaan säätää ainoastaan lailla⁷¹. Tällöin liikutaan lainalaisuusperiaatteen alueella ja arvioitavaksi tulee se, onko esim. luvanvaraistamisesta säädetty lain tasolla. Näin ollen luvanvaraisuudesta ei voi Mäenpään mukaan päättää ainoastaan puhtaasti hallinnon sisäisin päätöksin.⁷² Luvanvaraistamisen edellytyksenä on, että se on määritetty riittävän tarkkarajaiseksi, suhteelliseksi asetettuun tavoitteeseen nähden ja sanamuodoltaan täsmälliseksi.⁷³ Näin katsoo myös Mäenpää hallintolupa -teoksessaan, jonka mukaan elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen ongelmat liittyvät nimenomaan perustuslailliseen kontekstiin. Tässä tulee erityisesti pohdittavaksi, edellyttääkö luvanvaraistaminen perustuslainsäätämisyjärjestystä.⁷⁴

⁷⁰ HE 108/2016:

⁷¹ Määttä 2005: 41.

⁷² Mäenpää 1992: 78.

⁷³ Määttä 2005:74; KHO: 2016:57: tapauksessa arvioitiin taksiliikenneluvan peruuttamisen kohtuullisuutta ja elinkeinovapauden rajoitusperusteita. Päätöksessä korostuivat erityisesti lupaehtojen epäselvyydet.

⁷⁴ Mäenpää 1992: 76.

3. TALOUDELLINEN LUOTETTAVUUS

3.1. Harmaa talous ilmiönä

Harmaalla taloudella tarkoitetaan harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:n 3 kohdan mukaan;

”...organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.”

Taloudellinen lama 1990-luvun alkupuolella alkoi raottaa verhoa myös siihen kytkeytyneistä harmaan talouden ongelmista. Tämän seurauksena kilpailu kiristyi erityisesti rakennusalalla. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettavasta laista (1207/2010) sanamuodosta ilmenee, että harmaan talouden käsite ei liity ainoastaan rikosoikeudelliseen asiakontekstiin, vaan käsitteellä viitataan erityisesti yhteiskunnalliseen ilmiöön⁷⁵. Näin ollen harmaalla taloudella ei aina viitata kriminalisoituun toimintaan, vaan sitä voi esiintyä myös kriminalisoimattomassa toiminnassa. Olennaista on kuitenkin huomata, että harmaa talous on rajoitettu koskemaan harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n 1 kohdassa ainoastaan organisaatioiden toimintaan. Yksityishenkilö ei voi harjoittaa harmaata taloutta ilman, että tilanteeseen kytkeytyy jollain tavalla jokin organisaatio. Organisaation toiminnalla tarkoitetaan lain sanamuodossa nimenomaan sellaista toimintaa, jossa julkistaloudellisia maksuja tai joihin velvollisuuksien laiminlyöminen voi vaikuttaa. Velvoitteiden laiminlyöminen voi olla sekä aktiivista että passiivista.⁷⁶ Ansamäen mukaan laissa harmaa talous on tarkoituksellisesti laadittu koskemaan ainoastaan organisaatioiden toimintaa, vaikka harmaan talouden ilmiö voidaan ajatella myös laajemmin. Tällöin harmaalla taloudella tarkoitettaisiin esim. myös sellaista luonnollisen henkilön toimintaa, jotka toteutettaisiin verojen välttämiseksi.⁷⁷

⁷⁵ HE 163/2010 vp s.12–13.

⁷⁶ Määttä 2017: 2; HE 163/2010 vp s. 13.

⁷⁷ Ansamäki 2017: 158.

Harmaan talouden käsitteellä tarkoitetaan sellaista sinänsä laillista liiketoimintaa, mutta joka toteutetaan viranomaisilta salassa. Salaamalla liiketoiminnan, toiminnan harjoittaja pyrkii välttämään siltä menevien julkistaloudellisten maksujen kuten verojen ja muiden maksujen suorittamisen.⁷⁸ Ansamäki toteaaakin, että edellä mainitulla tarkoitetaan nimenaan fiskaalista harmaata taloutta. Kansantaloudessa harmaalla taloudella tarkoitetaan tuotannollista toimintaa, joka ei lukeudu bruttokansantuotteeseen ja joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa.⁷⁹ Tunnusomaista harmaan talouden ilmiölle on lisäksi se, että siihen lukeutuu lisäksi verovelka. Tämä verovelka on laskettu verovelvollisen ilmoittaman veroilmoituksen mukaan, mutta jota verovelvollisen ei ole ollut tarkoitus maksaa lainkaan.⁸⁰

Harmaan talouden ilmiö ja siinä mukana olevat tahot, pyrkivät muuntamaan käyttäytymistään yhteiskunnan muutosten seurauksena. Tästä esimerkkinä on voimistuva sähköisen kaupankäynti, jossa yritykset voivat myydä tarjoamiansa tuotteita ja palveluita sähköisillä markkina-alustoilla. Huomiota on kiinnitetty myös elintarvikepetosten lisääntymiseen, josta uutisoitiin viranomaisten yhteisesti ylläpitämällä verkkosivulla. Ongelmana tällä alalla on pidetty erityisesti lisääntyviä verovelkoja ja yritysten negatiivista omaa pääomaa.⁸¹ Vuonna 2017 verohallinto tiedotti uudenlaisesta harmaan talouden ilmiöstä, joka koski ennakonpidätyshuijausta. Ilmiössä työnantajayritys ilmoittaa palkkalisloillaan oleville työntekijöille huomattavia tuloja, vaikka todellisuudessa tulojen perusteena ei ole mitään aitoa työntekoa. Tällaisessa toimintatavassa työnantajayritys ja työntekijä toimivat yhteistyössä, jossa työnantaja ilmoittaa pidättäneensä maksetuista palkoista huomattavan ennakonpidätysprosentin. Tällä petoksella tavoitellaan mahdollisimman suuria veronpalautuksia verohallinnolle ilmoitetuista ennakonpidätyksistä, jotka eivät kuitenkaan todellisuudessa perustuisi aitoihin ennakonpidätyksiin.⁸²

⁷⁸ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014.

⁷⁹ Ansamäki 2017:158.

⁸⁰ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2012a.

⁸¹ Harmaan talous ja talousrikollisuus.fi 21.5.2018.

⁸² Ansamäki 2017:197.

Harmaan talouden toimia vastaan on pyritty kehittämään erinäisiä torjuntamenetelmiä ja valvontakeinoja uusien ilmiöiden tunnistamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi kuitintarjoamisvelvollisuutta koskeva laki (658/2013), jonka tavoitteena on vähentää elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta jättää tulouttamatta käteismaksuja kirjanpidossa ja edistämällä mahdollisuutta havaita tällaista myyntiä. Tällaista ongelmaa esiintyy mm. ravintola- ja majoitustoimialoilla, joissa käteissuoritukset ja käteisen rahan käyttö ovat yleistä. Verotarkastuksen tasolla harmaan talouden riskiä torjutaan yleisesti hallinnollisten verotarkastusten tasolla, jossa normaalimuotoisten verotarkastusten yhteydessä selvitetään mahdollisia harmaan talouden toimia kuten pimeää myyntiä ja pimeitä palkanmaksuja. Tämän lisäksi verotarkastuksessa on erikseen harmaan talouden tarkastuksiin erikoistuneita verotarkastajia, jotka suorittavat tarkastuksia vakavampiin veropetoksiin.⁸³

Eräs merkittävä harmaan talouden torjuntaprojekti on ollut viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (Virke), jossa oli henkilöitä eri puolilta viranomaisia yhteensä 20 henkilöä. Projektin koettiin tukeneen viranomaisyhteistyö Valtion ponnistuksista huolimatta torjua harmaan talouden ilmiön kasvua, esillä on ollut viime aikoina myös uudistuksia, joiden seurauksia ei ole varsinkaan valvontaviranomaisten ja tilintarkastajaliiton näkemysten mukaan selvitetty riittävästi. Kyse on pienten/mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuuden poistamisesta ja osakeyhtiöiden vähimmäisosakepääoman poistamisesta.⁸⁴ Suomen tilintarkastajat ry on perustellut tilintarkastuksen säilyttämisen tarvetta erityisesti sillä, että tilinpäätöstiedoista ja muusta taloudellisesta tiedosta hyötyvät erityisesti rahoittajat⁸⁵. Suomen yrittäjien edustaja Petri Holopainen on puolustanut tilintarkastusvelvollisuuden poistoa sillä, että rahoittajia kiinnostaa yritysten ajantasainen tilanne, jonka selvittämisestä vastaa kirjanpitolain mukaan kirjanpitäjä⁸⁶.

3.2. Taloudellisen luotettavuuden käsitteestä

Eräänä merkittävänä harmaan talouden mittaamisen- ja valvontakeinona on käytetty erityisesti elinkeinolupien valvonnassa luvansaaajien luotettavuutta. Erityistä painoarvoa

⁸³ Ansamäki 2017: 164.

⁸⁴ Veroblogi.com 11.10.2018;

⁸⁵ Suomen tilintarkastajat.fi 26.9.2018.

⁸⁶ Suomen yrittäjät.fi 24.8.2018.

luotettavuuden arvioinnissa, on annettu luvanhaltijan taloudelliselle luotettavuudelle, jonka selvittämismahdollisuudet eroavat kuitenkin eri luvanvaraisten toimialojen välillä merkittävästi.⁸⁷ Taloudellista luotettavuutta koskevia edellytyksiä on lisätty esimerkiksi laissa kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä (1075/2000) ja laissa eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä (853/2016) sekä parhaillaan uudistettavana olevassa perintälainsäädännössä⁸⁸.

Alkoholilainsäädännössä tällainen käsite on ollut jo vanhan alkoholilain aikana ja vaatimus on säilytetty myös uudessa alkoholilaissa (1102/2017). Tällaisen käsitteen tunnusmerkit kuitenkin eroavat merkittävästi, vertailtaessa edellytyksiä eri luvanvaraisten elinkeinotoimialojen välillä. Valmismatkaliikkeitä koskevassa laissa, ei ollut säädetty taloudellista luotettavuutta koskevasta vaatimuksista vielä vanhan lain (939/2008) mukaisissa rekisteröintiedellytyksissä⁸⁹. Harmaan talouden selvitysyksikkö on todennut asiantuntijakirjoituksessaan, että rekisteröintivelvollisen luotettavuutta selvitetään nykyisin valvontakeinoin varsin suppeasti. Taloudellisen luotettavuuden selvittämiseksi riitti, että hakija ei ollut konkurssissa ja että tämä kykenee asettamaan tarvittaessa hyväksyttävän vakuuden. Selvitysyksikkö suositteli asiantuntijakirjoituksessaan, että taloudellisen luotettavuuden selvittämismahdollisuuksia tulisi päivittää valmismatkaliiketoiminnan osalta.⁹⁰

Vastaavia ongelmia on ilmennyt myös toisessa harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoituksessa, jossa selvitettiin rekisteröintivelvollisuuden mukaista taloudellista luotettavuutta. Johtopäätöksenä selvitysyksikkö esitti, että hakijana olevan yrityksen taloudellisen luotettavuuden selvittäminen on suppeaa ja tästä syystä luotettavuuden selvittämiseen tarvittavia valvontakeinoja tulisi kehittää.⁹¹

Harmaan talouden selvitysyksikön tekemässä selvityksessä taloudellisen luotettavuuden käsitettä on arvioitu myös tilinpäätöksestä saatavien tietojen perusteella. Arvioinnissaan

⁸⁷ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014f.

⁸⁸ HE 206/2017 vp s. 26–27.

⁸⁹ HE 99/2008 vp s. 11.

⁹⁰ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2016b.

⁹¹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2016a.

selvitysyksikkö on tutkinut Tekesin rahoitusta saaneiden yritysten taloudellista luotettavuutta kannattavuuden, velkaantuneisuuden, kulurakenteen ja omavaraisuusasteen tunnuslukujen kautta. Selvityksessä todetaan taloudellisen luotettavuuden heikkenevän silloin, kun yritykset ovat taloudellisesti vaikeassa tilanteessa. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun niiden toiminta on tappiollista tai jos ne ovat voimakkaasti velkaantuneita. Selvitysyksikkö katsoo taloudellisen luotettavuuden heikentyvän myös silloin, kun niillä on yritysyhteydet Viron kaupparekisteriin tai jos ne ovat keskenään voimakkaasti verkostoituneita.⁹² Taloudellista tilannetta on arvioitu edellä mainittujen tunnuslukujen kautta myös mm. yksityisten siivouspalveluiden ja anniskeluluvanhaltijoiden osalta⁹³.

Toisessa harmaan talouden asiantuntijakirjoituksessa taloudellista luotettavuutta on mitattu verotuksen ilmoituspuutteiden, yritysten ryvästymisen ja elinkeinotoiminnan verovelkojen kautta. Asiantuntijakirjoituksessa selvitysyksikkö tarkentaa, että tunnuslukuja ei tule tulkita erillisinä vaan nämä tulee ottaa kokonaisuutena huomioon. Yksittäin tulkittuna edellä mainitut tunnusluvut eivät pysty osoittamaan harmaan talouden yleisyyttä vaan tieto jää liian pinnalliseksi.⁹⁴

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on katsonut, että taloudellinen luotettavuus on heikkoa silloin, kun seuraavat tunnusmerkit koskettavat tarkasteltavaa yritystä:

1. yritys ei kuulu mihinkään seuraavista verohallinnon rekistereistä; ennakoperintä, arvonlisävero- tai työnantajarekisteri,
2. yritys on lyhyen elinkaaren yritys, liiketoiminta päättyy pian alkamisen jälkeen,
3. verovelka huomattava >10.000 euroa (aikaisemmin 5 000 euroa).
4. harmaan talouden verotarkastus -> epäluotettava kirjanpito/ei kirjanpitoa lainkaan

⁹² Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014c.

⁹³ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2013b.

⁹⁴ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2013d

5. konkurssimerkintä

Yrityksen taloudellista tilaa ja sen taloudellisia toimintaedellytyksiä arvioidaan pääasiallisesti yrityksen julkistaman tilinpäätöksen ja pörssiin listautuneiden yritysten osalta osavuositarkastusten pohjalta. Salmen mukaan arvioinnin tulee perustua yrityksen juoksevaan kirjanpitoon, jotta voidaan saada oikea ja riittävä kuva yrityksen tuloksesta (tuloslaskelmasta) ja taloudellisesta asemasta (tase).⁹⁵ Taloudellisen luotettavuuden käsitettä arvioidaan liiketaloustieteiden näkökulmasta kuitenkin jäljempänä alaluvussa 3.3.3.

3.3. Taloudellisen luotettavuuden arviointia eri näkökulmista

Taloudelliseen luotettavuuteen liittyvää käsitettä ei voida johtaa yksiselitteisesti yksittäisestä laista tai oikeuskäytännöstä vaan termille tulee etsiä yhtymäkohtia myös muiden tiedonlähteiden kautta. Käsite esiintyy yksittäisiä luvanvaraisia elinkeinolupia koskevissa laeissa⁹⁶. Tästä syystä käsitteen määrittelyä tulee lähestyä myös oikeuden monitieteiden kautta erityisesti oikeustaloustieteen ja taloustieteen käsitteiden näkökulmasta.⁹⁷ Tutkielmassa käsitellään jäljempänä liiketaloustieteiden ja laskentatoimen näkökulmasta niitä ominaisuuksia, joita taloudellisten tekijöiden muodostamaan luotettavuuteen voidaan katsoa kuuluvan. Tarkoituksena on muodostaa tällaiseen luotettavuuskäsitteeseen sovellettavat selkeät tunnusmerkit. Näiden tunnusmerkkien pohjalta tässä tutkielmassa pyritään edelleen määrittämään yhtymäkohdat taloudellisen luotettavuuden määrittämiselle, julkisten hankintojen ja luvanvaraisen elinkeinovalvonnan näkökulmasta.

3.3.1. Taloudellinen luotettavuus elinkeinolupavalvonnassa

Taloudellisen luotettavuuden tai taloudellisen tilanteen käsitettä esiintyy erityisesti elinkeinotoimintaa koskevien rekisteröinti- ja luvansaannin ehdoissa. Anniskeluluvanhaltijan taloudellisia edellytyksiä kuvatessa ja elinkeinolupavalvonnan viranomaisten julkai-

⁹⁵ Salmi 2012: 121.

⁹⁶ Ks. esim. Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999),

⁹⁷ Hirvonen 2011: 54

semmissä ohjeissa käytetään vaatimusta taloudellisesta luotettavuudesta tai taloudellisista edellytyksistä.

Kumoutuneen vanhan alkoholilain (1994/1143) koskevien lain esitöiden (HE 119/1994) mukaan, lupa voitiin peruuttaa pysyvästi, jos luvanhaltijan katsottiin menettäneen luvan saamisen edellytykset tai luotettavuuden. Lain esitöissä ei ollut kuitenkaan määritelty yksityiskohtaisemmin, mitä luotettavuuden käsitteellä tarkoitetaan. Alkoholilain 22 §:n 1 momentissa todettiin ainoastaan yleisluonteisesti luotettavuudesta, joka voi tarkoittaa taloudellisen luotettavuuden lisäksi myös ammatillista luotettavuutta. Tällainen voi tulla arvioitavaksi esim. silloin, kun arvioidaan luvanhaltijan tekemiä muita kuin taloudellisia laiminlyöntejä tai virheitä.⁹⁸

Alkoholilain (1102/2017) 12 §:n 1 momentin 3 kohdassa todetaan, että luonnollisen henkilön hakijana, tulee olla luotettava ja henkilökohtasilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva. Lisäksi pykälän 2 momentin 1 kohdassa säädetään edellytyksestä, jonka mukaan hakija ei saa olla konkurssissa. Pykälän 2 momentin 2 kohdassa edellytetään, että myöskään hakijan vastuuhenkilöt ja hallintoelimiin kuuluvat henkilöt ja toimitusjohtaja sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaiset yhtiömiehet täyttävät 1 momentin 1 – 3 kohdassa säädetyt edellytykset.⁹⁹

Nykyisen alkoholilain 13 §:n mukaan anniskeluluvanhaltijalla ei ole taloudellisia edellytyksiä, jos sillä on huomattavia ja toistuvia verovelkoja tai muita julkisoikeudellisia maksuja maksamatta, luvanhaltija on asetettu konkurssiin¹⁰⁰ tai, jos konkurssi on rauennut viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana varojen puutteessa. Sen sijaan konkurssipesällä on oikeus harjoittaa luvan mukaista toimintaa enintään viiden vuoden ajan konkurssiin asettamisesta.¹⁰¹

⁹⁸ HE 119/1994 s.

⁹⁹ HE 100/2017 vp: s. 78–79.

¹⁰⁰ Koulu & Lindfors 2010:71: Konkurssilla tarkoitetaan yleistä kollektiivista likvidaatiomenettelyä eli velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely. Konkurssiin voidaan asettaa sellainen velallinen, joka ei kykene vastaamaan veloistaan.

¹⁰¹ HE 100/2017 vp.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on arvostellut nykyisen alkoholilainsäädännön sää-
tämistä hallituksen esitöistä koskevassa vaiheessa. Selvitysyksikön mukaan esityksessä

Asiantuntijahaastattelun pohjalta ilmenee, että luotettavuutta voidaan arvioida hyvinkin
monella tavalla. Haastattelusta käy ilmi, että ammatillisilla virheillä voi olla syy-yhteys
myös taloudellisten luotettavuusedellytysten heikentymiseen. Tällaisina ammatillisina
virheinä voidaan pitää esim. ravintolan järjestysvalvonnan puutteita ja työsopimusvel-
voitteiden laiminlyömistä, jotka voivat antaa herätteitä myös taloudellisten laiminlyön-
tien mahdollisuudesta.¹⁰²

Vuonna 2010 toteutettiin Valviran ja aluehallintoviranomaisten valtakunnallinen val-
vontaohjelma, jossa keskityttiin yksinomaan luvanhaltijoiden taloudellisen luotettavuus-
den valvontaan. Valvontaa suoritettiin tiiviissä viranomaisyhteistyössä aluehallintovi-
rastojen, verohallinnon, ulosottotoimen ja viranomaisyhteistyökeskuksen (VIRKE, Ve-
rohallinnossa toimiva selvityskeskus) kanssa. Tämän taloudellisen luotettavuuden val-
vontaohjelman tavoitteena oli selvittää alkoholilain 21 a §:n mukaisten taloudellisten ja
muiden edellytysten valvontaa. Valvontaohjelmassa keskityttiin alkoholielinkeinotoi-
minnassa toimivien yritysten ja yrittäjien julkisten ja yksityisoikeudellisten maksulai-
minlyöntien, luotettavuus- ja taloudellisten edellytysten olemassaolon arviointiin, mak-
sujen perintään saattamiseen sekä taloudellisten väärinkäytösten paljastamiseen.¹⁰³

Ansamäki katsoo, että erityisesti viranomaisyhteistyötarkastuksilla, on kyetty vaikutta-
maan tehokkaimmin harmaan talouden kitkemiseen. Tätä selittää hänen mukaansa eri-
tyisesti se, että harmaa talous ja talousrikos koostu useista eri vaiheista mm rikosten
ennalta ehkäisy, rikosten paljastus ja varsinainen tutkinta, rikoshyödyn jäljittäminen ja
poisottaminen, syyteharkinta sekä tuomioistuinkäsittely. Tämä kaikki edellyttää usean
eri viranomaisen asiantuntemuksen hyödyntämistä valvontakokonaisuudessa.¹⁰⁴

Tapauksessa (KHO: 2013:41) arvioitiin anniskeluluvanhaltijan taloudellista luo-
tettavuutta. Alkoholielinkeinoviranomainen oli peruuttanut luvanhaltijan anniske-

¹⁰² Asiantuntijahaastattelu 18.4.2017.

¹⁰³ Alkoholivalvonnan valtakunnallinen valvontaohjelm2017 – 2018: 13.

¹⁰⁴ Ansamäki 2017:157.

luluvan pysyvästi taloudellista luotettavuutta koskevien epäselvyyksien vuoksi. Alkoholilain mukainen luotettavuuden arvioiminen oli toteutettu kokonaisarvioinnin perusteella. Luvanhaltija oli jättänyt maksamatta veroja ja julkisoikeudellisia maksuja huomattavia määriä. Verovelkojen kumulatiivisesta seurannasta oli sovittu ulosottoviraston ja verohallinnon kanssa, jotta luvanhaltija kykenisi hoitamaan vanhat maksuunpannut verot.

Hallinto-oikeus katsoi, että silloisella lääninhallituksella oli alkoholilain 21 a §:n 1 momentin ja 22 §: 1 momentin nojalla riittävät perusteet peruuttaa luvanhaltijan anniskelulupa pysyvästi. Hallinto-oikeuden ratkaisuun vaikuttivat merkittävimmin luvanhaltijan verovelkojen kokonaismäärän kasvu sekä tämän haluttomuus selvittää taloudellista tilannettaan valvontaviranomaisille. Lisäksi kun otettiin huomioon, ettei luvanhaltija ollut tehnyt verovelan maksusuunnitelmaa lääninhallituksen tekemän päätöksen jälkeen, katsoi hallinto-oikeus luvan pysyvän peruuttamisen olevan perusteltua.

Päätös kuitenkin kumoutui korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonka mukaan tapauksessa ilmenneet muuttuvat olosuhteet kuten verovelan pienentyminen ja ennakkoperintäkisteriin palautuminen sekä saneerausohjelman toteutumisen suojaaminen, osoittivat alkoholilainsäädännön 22 §:n 1 momentissa tarkoitettujen taloudellisten edellytysten täyttyneen uudestaan.

Yllä esitetyssä oikeustapauksessa korostuvat erityisesti yhtiön elinkeinovapauden suojaaminen ja saneerausmenettelylain mukaisten yhtiön saneerausmenettelyjen toteutumisen varmistaminen. Ratkaisussa on erikoista se, että elinkeinovapaudella on suojattu myös oikeushenkilöä, vaikka Saraviidan mukaan elinkeinovapaus tulisi olla sidoksissa ainoastaan fyysiseen henkilöllisyyteen. Toisaalta Saraviita toteaa myös, että elinkeinovapauden suojan merkitys tulee heikkenemään ja henkilökytkentä ohenemaan silloin, kun yritys kasvattaa yhtiöoikeudellista olomuotoaan¹⁰⁵. Yllä kuvatusta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta voidaan päätellä myös, että muuttuneet olosuhteet voivat vaikuttaa elinkeinolupaa koskevaan jälkikäteiseen negatiiviseen lupapäätökseen hyvin merkittäväällä tavalla. Luvanhaltija voi näin ollen vaikuttaa tekemillään korjaavilla toimenpiteillä hyvinkin radikaalisti saamaansa elinkeinoluvan epäämispäätökseen silloin, kun elinkeinovalvontaviranomaisen tekemä päätös ei ole saanut lainvoimaa. Ravintola- ja majoitus palvelujen luvanvaraista toimintaa ja niiden taloudellisen luotettavuuden edellytysten arviointia käsitellään jäljempänä luvussa 5.2.1.

¹⁰⁵ Saraviita 2001: 17.

Taloudellisen luotettavuuden ehtoja on asetettu myös muille luvanvaraisuutta/rekisteröintiä edellyttäville toimialoille. Harmaan talouden selvitysyksikön laatimassa asiantuntijakirjoituksessa selvitettiin pikalainayritysten taloudellisen luotettavuuden tunnusmerkkejä. Luotettavuuden tarkastelussa käytettiin hyväksi alkoholilainsäädäntöön kirjattuja taloudellisen luotettavuuden edellytyksiä. Selvityksestä ilmeni, että kaikista pikalainayrityksistä 57, eli 43 prosenttia ja luotonantajarekisteriin kuuluvista 29 kpl, eli 35 prosenttia eivät täyttäisi alkoholilaissa mainittuja taloudellisen luotettavuuden edellytyksiä. Selvityksessä luotettavuuden arvioinnin pohjana käytettiin tunnuslukuina pikalainayritysten kannattavuutta, velkaantuneisuutta, kulurakennetta ja omavaraisuusastetta. Tämän lisäksi selvitysyksikkö tutki kohdejoukon organisaatiohenkilöiden keskinäisiä yhteyksiä sekä suhteita muihin yrityksiin.¹⁰⁶ Vuonna 2016 harmaan talouden selvitysyksikkö laati päivitetyn selvityksen edellä mainittuun toimialajoukkoon kuuluvista kuluttajaluotonantajista. Selvityksessä todettiin, että nykyisillä lain mahdollistamilla valvontakeinoilla ei voida selvittää riittävästi rekisteröintivelvollisen taloudellista luotettavuutta. Selvitysyksikkö katsoi, että valvontayksikön tietojenhankinta perustuu suurelta osin hakijalta itseltään saataviin tietoihin esim. hakijayhtiön vakavaraisuuteen liittyviin tietoihin.¹⁰⁷

Harmaan talouden selvitysyksikkö on arvioinut toisessa asiantuntijakirjoituksessaan velkaantuneisuutta, kannattavuutta, kulurakennetta ja omavaraisuusastetta. Tässä selvityksessä taloudellista luotettavuutta mitattiin erityisesti tilinpäätöstietojen tunnuslukujen avulla. Käsite ilmenee myös niissä oikeustapauksissa, jotka ovat koskeneet yrityksen taloudellista tilannetta ja sen talouteen liittyvän luotettavuuden arviointia.¹⁰⁸

Taloudelliseen luotettavuuteen viittavia edellytyksiä ilmenee myös laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) ja laissa yksityisistä terveydenhuolto palveluista (9.2.1990/152). Yksityisiä sosiaalipalveluita koskevan lain 10 §:n nojalla Valviralla on mahdollisuus tarkistaa yritysten taloudelliset edellytykset ja velvoitteiden hoito luvan myöntämisen yhteydessä. Sosiaalipalvelulaissa taloudellisilla edellytyksillä tarkoitetaan

¹⁰⁶ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2013d.

¹⁰⁷ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2016a.

¹⁰⁸ Valvira 3/2017: 39.

mm. taloudellisten velvoitteiden asianmukaista hoitamista, kuten verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen suorittamisesta. Lain mukaan luvanhakija ei kykene vastaamaan asianmukaisesti taloudellisista velvoitteistaan silloin, jos se on konkurssissa tai jos tällä on vähäistä suurempia erääntyneitä verovelkoja tai saatavia ulosotossa. Lain esitöihin sen sijaan sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain taloudelliset edellytykset on kirjattu avoimeen sanamuotoon. Hallituksen esityksessä todetaan sosiaalipalvelulain 10 §:n yksityiskohtaisista perusteluista, että lupaan voidaan liittää potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja. Esitöissä ei ole määritelty yksityiskohtaisemmin, mitä tämän kaltaiset ehdot voisivat olla. Luvan peruuttamisesta lain esitöissä todetaan, että luvan peruuttaminen tulee kysymykseen vasta viimesijaisena vaihtoehtona. Esitöissä ei ole myöskään mitään mainintaa luvanhaltijan taloudellisten epäselvyyksien tai taloudellisen luotettavuuden valvontakeinoista. Tästä syystä valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa myöskään tutkia näiden edellytysten olemassaoloa.¹⁰⁹

Laissa yksityisistä terveydenhuoltopalveluista (152/1990), jonka 5 luvun 22 §:n mukaan lupa voidaan peruuttaa, jos tätä lakia on rikottu törkeällä tavalla tai laissa mainittuja määräyksiä ei ole noudatettu. Lain 3 §:ssä on säädetty luvansaannin toimintaedellytyksistä, mutta taloudellisista edellytyksistä ei säädetä myöskään tämän lain kohdalla. Luvan peruuttamisen perusteeksi ei voida myöskään asettaa luvanhaltijan taloudellisia epäselvyyksiä ja taloudellisen luotettavuuden menettämistä, vaan peruuttaminen näyttäisi olevan mahdollista ainoastaan esim. merkittävän ammattitoiminnassa havaitun muun kuin taloudellisen virheen vuoksi.

Harmaan talouden selvitysyksikön julkaiseman asiantuntijakirjoituksen mukaan, taloudellista luotettavuutta ei voida valvoa, vaan lain (152/1990) 17 §:n mukainen tarkastusoikeus koskee ainoastaan toimintaa sekä toiminnan järjestämisessä käytettäviä tiloja ja toimintayksiköitä silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy¹¹⁰. Edellä mainitut rajoitteet koskevat sekä ilmoituksenvaraista että luvanvaraista toimintaa. Asiantuntijakirjoituksessa onkin esitetty, että lakiin tulisi lisätä tällainen taloudellisen luotettavuuden tutkimisen mahdollistama lisäys. Lisäksi viranomaisella tulisi olla mahdollisuus

¹⁰⁹ HE 302/2010 vp: s. 21, 24.

¹¹⁰ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014b.

selvittää myös vastuuhenkilöiden aikaisemmat yritysytteudet ja muun liiketoiminnan velvoitteiden hoito¹¹¹. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esim. alkoholilain 22 a §:n 1 momenttiin verrattavat luvanperuuttamisedellytykset eivät voi tulla sovellettavaksi yksityisten sosiaalitoimialojen valvonnassa. Tämä johtuu puhtaasti siitä syystä, että valvontaviranomaisella ei ole lain mahdollistamaa toimivaltaa ja mahdollisuutta selvittää tällaisen taloudellisten luotettavuuden menettämisen mahdollisuutta.

Lindströmin mukaan konkurssitilanteen arvioinnissa, konkurssikelpoiseksi voidaan katsoa yhteisö, luonnollinen henkilö, säätiö tai muu oikeushenkilö. Konkurssin ehdottomaksi edellytykseksi voidaan mainita maksukyvyttömyys. Mähönen huomauttaa, että oikeushenkilö voidaan asettaa konkurssiin myös silloin, kun se on purettu tai poistettu asianomaisesta rekisteristä¹¹². Velallinen ei ole tällöin tilapäisesti maksukyvytön, vaan kyseessä on pysyvämpi tilanne.¹¹³ Edellä mainittuja taloudellisia edellytyksiä ei kuitenkaan ole ollut vielä kumotussa vanhemmassa sosiaalipalvelujen *valvontalaissa* (603/1991), vaan nämä on lisätty uuteen lakiin vasta myöhemmin. Uudistuksesta huolimatta sosiaalipalvelulakiin ei ole kuitenkaan saatu vielä nykyisinkään mitään mainintaa taloudellisen luotettavuuden valvonnan mahdollisuudesta luvan jälkikäteisen seurannan osalta¹¹⁴. Tilanteeseen heräsi myös sosiaali- ja terveysministeriö, joka julkaisi verkkosivuillaan uutisen harmaan talouden selvitysyksikön tekemästä ilmiöselvityksestä. Selvityksessä ehdotettiin, että sosiaali- ja terveydenhoitoalaa valvovalle viranomaiselle, tulisi mahdollistaa myös taloudellisten toimintaedellytysten selvittäminen myös jälkikäteisiin valvontakeinoihin.

3.3.2. Taloudellinen luotettavuus osana julkista hankintamenettelyä

Julkisten hankintojen osalta, voimaan on tullut uusi hankintalaki (1397/2016). Lain 81 §:ssä säädetään harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista, jotka on laadittu nimenomaan taloudellisten riskien ja taloudellisesti heikkojen ehdokkaiden poissulkemiseksi

¹¹¹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014b.

¹¹² Mähönen 2009: 443.

¹¹³ Lindström 2011: 402–403.

¹¹⁴ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2012b.

hankintakilpailusta¹¹⁵. Aikaisempi hankintalaki sisälsi myös harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet, joista oli säädetty 54 §:ssä. Nämä poissulkemistilanteet ovat saaneet kuitenkin päivitystä uuteen hankintalakiin. Uudessa hankintalaissa on huomioitu tehokkaammin yrityksen taloudellisten toimintaedellytysten selvittäminen ja uutena mahdollisuutena ehdokkaan/tarjoajan korjaavien toimenpiteiden huomioon ottaminen.¹¹⁶

Pekkalan ja Pohjolaisen mukaan hankintamenettelyissä tarjoajan ja ehdokkaan taloudellista asemaa voidaan arvioida elinkeinonharjoittajan luottokelpoisuudella ja kykyä suoriutua hankintapäätöstä koskevan toimituksen edellyttämistä vaatimuksista.¹¹⁷ Siikavirran mukaan riskialttiiksi voidaan kuvata sellainen tarjoaja, jonka kykyä hankintasopimuksen toteuttamisessa voidaan kyseenalaistaa esim. heikon taloudellisen tilanteen vuoksi.¹¹⁸

Ukkola toteaa asiantuntijahaastattelussa, että taloudellinen luotettavuus liittyy hankintalain (1397/2016) 81 §:n 1 momentissa mainittujen harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin. Tällä tarkoitetaan nimenomaan tarjoajien ja ehdokkaiden taloudellisiin taustoihin liittyvien mainittujen verojen ja sosiaali- ja terveystmaksujen (momentin 4 kohta), konkurssiin tai muuhun maksukyvyttömyysmenettelyyn (1 ja 2 kohta) kohdistuvia tekijöitä. Taloudellisen luotettavuuden astetta voidaan arvioida myös laajemmasta näkökulmasta, ammatissa tapahtuneen vakavan virheen (3 kohta), kilpailua vääristävien sopimusten sekä aiempien negatiivisten kokemusten pohjalta. Ukkola lisää kuitenkin, että tällaista käsitettä ei ole määritelty hankintalaissa lainkaan.¹¹⁹ Määttä on myös selvittänyt artikkelissaan uudistetun hankintalain mukaisia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita, joilla voidaan ennakoida hakijan heikkoa taloudellista asemaa ja suorituskkyä. Hänen mukaansa yhtenä tällaisena poissulkemisehtona voidaan pitää ammattitoiminnassa havaittua virhettä, jonka hankintayksikkö kykenee näyttämään toteen. Kysymys on tarjoajan/ehdokkaan luotettavuuden heikentymisestä, jossa Määttä mukaan huomioidaan jatkuvuusperiaate. Tämä tarkoittaa, että myös aikaisempi oikeuskäytäntö ja aikaisemmat

¹¹⁵ HE 108/2016 vp s. 32.

¹¹⁶ HE 108/2016 vp: 32 – 33; Määttä 2017: 9 – 13.

¹¹⁷ Pekkala & Pohjolainen 2015: 388.

¹¹⁸ Siikavirta 2015: 147.

¹¹⁹ Hallitussihteeri Markus Ukkola, sähköpostihaastattelu 11.4.2017.

lain esityöt ovat sovellettavissa myös uutta hankintalakia tulkittaessa. Toisena harmaaseen talouteen liittyvänä ehtona voidaan Määtän mukaan pitää hankintalain 81 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ehdokkaan/tarjoajan verojen ja sosiaaliturvamaksujen lainlyöntejä. Määttä korostaa tämän poissulkemisperusteen kohdalla erityisesti kahden korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun eroja. Ensimmäisessä ratkaisussa (KHO: 2011:29) tarjoajalla oli maksusuunnitelma verottajan maksamattomasta verovelasta, mutta koska verovelan määrä ei ollut vähäinen ja kyse maksamattomasta arvonnalisäverosta, poissulkeminen näillä perusteilla ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen. Tämän ratkaisun perusteella hankintayksikkö oli voinut poissulkea valittajan pois tarjouskilpailusta, vaikka tällä oli verovelosta verottajan hyväksymä maksujärjestely.¹²⁰

Hankintalain sisältöön on kiinnittänyt huomiota aikaisemmin myös harmaan talouden selvitysyksikkö asiantuntijakirjoituksessaan, jossa tutkittiin Helsingin kaupungin hankintoja ja näihin osallistuvien yritysten taloudellista asemaa ja lakisääteisten velvollisuuksien hoitamista. Tilinpäätöshavainnoilla selvitettiin muutoksia yritysten toiminnassa ja vakavaraisuudessa vuosien 2007 – 2013. Tilinpäätöstiedoista tarkasteltiin mm. liikevaihtoa, maksuvalmiutta, kannattavuutta ja vakavaraisuutta. Selvityksestä ilmeni tilastollinen yhteys organisaatiohenkilöiden henkilökohtaisten verovelkojen ja kohdejoukon verovelkojen välillä.¹²¹ Vastaavanlainen yhteys havaittiin myös organisaatiohenkilöiden kohdejoukon yritysten ja näiden muiden yritysten välillä.

3.4. Taloudellinen luotettavuus liiketaloustieteissä

Taloudellisen luotettavuuden määritelmää voidaan lähteä ehkä monipuolisimmin rakentamaan taloustieteiden näkökulmasta. Tällöin taloudellisen tilanteen käsitteen merkitystä voidaan etsiä tilinpäätöstietojen ja erityisesti tilinpäätöksen tunnuslukujen kautta. Erityisenä tiedonlähteenä käytetään myös rahoituslaskelmaa, josta voidaan johtaa rahoitusomaisuuden käyttökohteet ja rahavirran liikkuminen.¹²² Leppiniemen mukaan tun-

¹²⁰ Määttä 2017: 9–12.

¹²¹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015b.

¹²² Kallunki 2014: 28, 48–49.

nuslukuja tuottavat tilinpäätösanalyysit voidaan jakaa kahteen ryhmään. Näitä ovat perinteinen tunnuslukuanalyysi ja rahavirta-analyysi¹²³.

Jotta tilinpäätöstiedoista voidaan arvioida yrityksen taloudellista asemaa, edellyttää tämä tilinpäätösanalyysin tekemistä ja siinä käytettävien toimintakeinojen hyvää hallintaa. Erityisesti yrityskauppojen yhteydessä toteutettava due diligence -prosessi¹²⁴ edellyttää tilinpäätösanalyysin suorittamista. Mähösen mukaan tilinpäätöksellä ei ole oikeudellista yhteyttä saneeraukseen ja konkurssiin, mutta niiden linkkiä toisiinsa voidaan selittää tilinpäätösanalyysin avulla¹²⁵. Laitinen katsoo, että tilinpäätösanalyysillä tarkoitetaan yrityksen taloudellisen tilan arvioinnin tekemistä päätöksentekoa varten, esim. rahoituspäätöstä valmisteltaessa. Tilinpäätösanalyysillä katsotaan olevan merkittävä osuus yrityksen taloudellisen tilan arvioinnissa ja päätöksen teossa, koska tilinpäätösanalyysin avulla voidaan paljastaa yrityksen taloudellisen tilan erilaisia ulottuvuuksia. Tilinpäätöksen analyysin kautta voidaan selvittää esim. yrityksen kannattavuutta, liiketoiminnan riskejä ja yrityksen kasvumahdollisuuksia. Nämä tiedot ovat keskeisessä asemassa silloin, kun esim. pankit arvioivat yrityksen luottokelpoisuutta tai kun julkisen hallinnon hankintayksiköt arvioivat tarjouskilpailuun osallistuneen yrityksen taloudellisia riskejä ja mahdollisuutta toteuttaa hankinta.¹²⁶ Yrityksen konkurssiuhkaa silmällä pitäen, Laitisen mukaan tilinpäätösanalyysi perustuu nimenomaan yrityksen julkaisemiin tilinpäätöstietoihin, joiden perusteella tehdään arvio yrityksen konkurssiriskistä. Laitinen kuitenkin huomauttaa, että tilinpäätösanalyysillä voidaan tehdä havaintoja ainoastaan konkurssin oireista ja niiden ilmenemistä myöhäisinä varoittajina tilinpäätöstiedoissa.¹²⁷

Taloudellisen tilanteen käsitteellä tarkoitetaan lähtökohtaisesti tilinpäätöksen tunnuslukujen vertailua, erityisesti kannattavuuden ja rahoituksellisen tilanteen näkökulmasta¹²⁸. Taloudellisen luotettavuuden on arvioitu heikkenevän mm. silloin, kun yritysten toiminta on tappiollista tai ne ovat voimakkaasti velkaantuneita. Luotettavuuden vaarantumisesta kertoo myös se, mikäli yritykset ovat keskenään voimakkaasti verkostoituneita.

¹²³ Leppiniemi 2015: 171–172

¹²⁴ Tällä tarkoitetaan ostokohteen perusteellista arviointia juridisesta ja taloudellisesta näkökulmasta.

¹²⁵ Mähönen 2009:444.

¹²⁶ Kallunki 2014: 10–12.

¹²⁷ Laitinen 1990: 156.

¹²⁸ Kallunki 2014: 10.

Erityisesti vahvat yrityssuhteet Viron kaupparekisteriin, ilmentävät harmaan talouden riskiä¹²⁹

3.5. Normaalit ja epänormaalit tilinpäätösjärjestelyt

Yrityksen taloudellisesta tilanteesta ja menestymisestä ovat kiinnostuneet mm. hankkijat, luotonantajat ja julkiset taloudet. Tilinpäätöksen tulos lasketaan tästä syystä eri tavoin eri tarkoituksia ja sidosryhmiä varten. Eroja näiden laskelmien välillä aiheuttaa se, että arvostus-, laajuus- ja jaksotusongelma ratkaistaan eri tavoin eri käyttötarkoitusten kohdalla.¹³⁰

Yrityksen toiminnallinen tulos lasketaan kannattavuuden suunnittelua ja tarkkailua varten, josta saatavaa tietoa hyödyntävät erityisesti yrityksen omistajat ja valvontaviranomaiset. Tästä saatavasta tuloksesta lasketaan maksettavien osinkojen ja verojen määrä. Yrityksen rahoittajia varten laadittava tulos lasketaan kirjanpitoasetuksen (KPA 1339/1997) ja kirjanpitolain (KPL 1336/1997) sekä osakeyhtiölain (OYL 624/2006) ja muiden yhteisölakien säännösten mukaisesti. Rahoittajan tuloksen laskennassa tärkeintä on jakokelpoisen oman pääoman selvittäminen, johon vaikuttavat tilikauden ja aikaisempien vuosien jakokelpoisen voiton määrä. Tämä asettaa myös ylärajan osakeyhtiön voitonjaolle. Yrityksen verotuksellisella tuloksella tarkoitetaan elinkeinoverolain mukaista yrityksen verotettavaa tulosta. Laajuusongelman vuoksi, osa tilinpäätökseen sisältyvistä tuloista voi olla verovapaita ja tilinpäätökseen sisältyvistä menoista taas verotuksessa vähennyskeltottomia.¹³¹ Terveiden- ja sairaanhoitopalveluista on mm. säädetty arvonlisäverolain (1501/1993) 34 §:ssä, jonka mukaan terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen myynti on arvonlisäverotonta palvelujen myyntiä. Vastaava menettely koskee myös lain arvonlisäverolain 37 §:ää, jonka mukaan veroa ei suoriteta myöskään sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelun tai tavarantoiminnan myynnistä.¹³²

¹²⁹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014c.

¹³⁰ Tomperi 2007: 181.

¹³¹ Tomperi 1997: 181–182.

¹³² HE 88/1993.

Kirjanpitolaki ja elinkeinoverolaki mahdollistavat yritykselle monipuoliset mahdollisuudet erityyppisiin tilinpäätösjärjestelyihin, joilla voidaan saavuttaa optimaalinen lopputulos kirjanpidollisen ja verotuksellisen tilanteen saavuttamiseksi. Normaaaleiksi tilinpäätösjärjestelyiksi voidaan katsoa esim. poistojen tai varausten ajoittaminen. Nämä ovat normaaaleja toimenpiteitä tilinpäätösten järjestelyssä ja lain laatijan eräs tarkoituskin. Tilinpäätöksen tulosta voidaan pyrkiä myös peittämään tai heikentämään, jos tilinpäätättäjä ei halua tuoda ilmi yrityksen todellista tilannetta. Tähän voi olla syynä esimerkiksi verosuunnittelun tavoitteet tai verotuksen ja kirjanpidon väliset sidokset.¹³³

Toisaalta voidaan puhua myös epänormaaleista tilinpäätösjärjestelyistä, joiden tarkoituksena on kaunistella tilinpäätöksen lukuja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaisten saatavien kirjaaminen, joiden perimiseen ei kuitenkaan ole todellisuudessa minkäänlaisia mahdollisuuksia. Muita epätavanomaisia järjestelyjä voivat olla varaston arvon esittäminen huomattavasti todellista suurempana tai suurten vastuiden ilmoittamatta jättäminen tilinpäätöksen liitetiedoista. Tämän kaltaiset epänormaalit tilinpäätösjärjestelyt voivat olla lievästi hyvästä kirjanpitolavasta poikkeavia tai puhtaasti kirjanpitorikkosia¹³⁴ Yritysten taloudellisen informaation tahallinen vääristäminen, voi olla signaali myös harmaan talouden riskistä. Tämä ei kuitenkaan yksinomaan tarkoita aina, että kyse olisi harmaan talouden harjoittamisesta.

3.6. Tilinpäätöksen tulkinta

Tilinpäätöksiä tulkittaessa, tulisi tilinpäätöksen informaatiosta pyrkiä löytämään se henki, jolla tilinpäätös on laadittu. Tilinpäätäjän tavoitteita voidaan selvittää lukemalla tuloslaskelmaa, tasetta rahavirtalaskelmaa ja tilinpäätöksen liitetietoja. Tuloslaskelma kuvaa yrityksen tuloksen muodostumista tilikauden aikana. Siihen kirjataan lähtökohtaisesti kaikki kaudella kirjatut tuotto- ja kuluerät, joiden erotuksesta muodostuu tilikauden tulos. Taseen tarkoituksena on muodostaa tilinpäätöstä analysoivalle taholle esim. valvontaviranomaiselle mahdollisimman todenmukainen kuva yrityksen varallisuusasemasta. Tase muodostuu vastaavaa ja vastattavaa osista, jossa vastattavaa kertoo, missä

¹³³ Leppiniemi & Kykkänen 2015:169.

¹³⁴ Laitinen 1990: 158.

yrityksen varat ovat ja vastattavaa puoli kenen varat ovat. Olennainen tietolähde tilinpäätöksen tulkinnassa on myös rahavirtalaskelma. Tämä kertoo yrityksen kyvyn kerryttää rahavaroja ja antaa tietoa rahavirran liikkeistä. Rahavirtatapahtumat kirjataan maksuperusteisesti, eli tällöin huomioidaan ainoastaan rahavaroihin kohdistuvat liiketapahtumat. Rahavirtalaskelman lopputuloksena saadaan rahavarojen nettomuutos tilikauden aikana.¹³⁵ Tuloslaskelmassa voi toisinaan esiintyä epävarmuutta sisältäviä jaksotus- ja arvostusratkaisuja, joiden taustoista on vaikea saada selvää. Tällaisia ratkaisuja on yleensä selvitetty yksityiskohtaisemmin tilinpäätöksen liitetiedoissa. Mikäli tilinpäätäjää ei ole omasta aloitteestaan selvittänyt liitetiedoissa tällaisia poikkeuksellisia tapahtumia, on tilintarkastaja yleensä edellyttänyt näiden selvitysten lisäämistä liitetietoihin. Tämä siitä syystä, että sekä tilinpäätäjää ja tilintarkastajaa koskee tietty vastuu tilinpäätöksen oikean ja riittävän kuvan antamisesta.¹³⁶

Tilinpäätös tarjoaa paljon tietoa yrityksen toiminnasta ja niiden tulkinnassa voidaan kiinnittää huomiota hyvin moniin eri seikkoihin. Havainnot eivät sellaisenaan kuitenkaan yksinään osoita poikkeuksellista huonoutta tai hyvyyttä, mutta ne antavat herätteen tilinpäätöstä lukevalle taholle. Näiden pohjalta voidaan lähteä selvittämään syvällisemmin havainnon vaikutuksia ja suunnata tarkastelua olennaisiin asioihin. Erityistä mielenkiintoa tulisi kiinnittää niihin tilanteisiin, joissa yrityksen oma pääoma on muuttunut negatiiviseksi. Käytännössä tämä viestii yrittäjälle ongelmallisesta yrityksestä, jossa voitonjakomahdollisuutta ei ole lainkaan. Tällainen tilanne on ongelma myös velkojalle. Usein heikossa taloudellisessa tilanteessa oleviin yrityksiin on liitetty myös heikko tase-rakenne, jossa erityisesti oman pääoman suuruus on vähäinen.¹³⁷

Huomiota tulisi kiinnittää tilinpäätöstä lukiessa myös siihen, jos taseeseen on kirjattu pääomalainoja tai arvonorotusrahoja. Nämä viittaavat yleensä varautumista jonkinlaiseen yritystä kohtaa olevaan kriisijärjestelyyn tai muuhun vastaavaan yrityksen toimintaa haittaavaan ongelmaan.¹³⁸ Laitisen mukaan erityisesti konkurssiyrityksissä, yrityksen taloudellisen tilanteen naamiointi on melko tyypillistä. Konkurssiyrityksen muut-

¹³⁵ Kallunki 2014: 47.

¹³⁶ Leppiniemi & Kykkänen 2015: 170.

¹³⁷ Harmaan talouden asiantuntijakirjoitus 2015.

¹³⁸ Leppiniemi & Kykkänen 2015:170.

tavat toimivia yrityksiä enemmän laskentatapojaan mm. varastonarvostuksessa ja poistoissa tuloksen nostattamiseksi. Tämä rikkoo myös hyvän kirjanpitotavan mukaista jatkuvuuden menettelyiden periaatetta. Toisaalta yritysjohto voi vaikuttaa taloudelliseen tilanteeseen myös supistamalla koneiden ylläpito- ja huoltokulut olemattomiin, jonka seurauksena voidaan saavuttaa hetkellisesti konkurssiyrityksessä parempi tulos. Tästä syystä tilinpäätösinformaatio ei aina anna ulkopuoliselle tiedon käyttäjälle luotettavaa kuvaa yrityksen taloudellisesta tilanteesta.¹³⁹

Laitinen katsoo, että ulkoisen informaation eli tilinpäätöstietojen muodossa, ei voida vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko yritysjohdossa puutteita?
2. Onko toiminta-ajatuksen toteuttamisessa vikaa?
3. Onko strateginen päätöksenteko heikkoa?
4. Onko toimintojen kunnossapidossa puutteita?

Tämä johtuu siitä syystä, että käytettävissä ei ole yrityksen sisäiseen raportointiin tarvittavaa informaatiota. Tällöin ei myöskään voida selvittää yrityksen sopeutumiskykyä ja arvioida eri riskitekijöiden vaikutusta.¹⁴⁰

Laitisen mukaan ulkoisen informaation avulla voidaan arvioida yrityksen taloudellista tilaa ainoastaan toiminnan tulosten ja mahdollisten oireiden perusteella. Toiminnan tuloksia ja niihin perustuvaa konkurssiriskiä voidaan arvioida seuraavien kysymysten perusteella:

1. Onko taloudellinen yleiskunto heikko ja onko se heikkenemässä
2. Onko yritys tehnyt suuria investointeja ilman, että tulot ovat vastaavasti kasvaneet?
3. Onko yritys kasvanut liian nopeasti kannattavuuden kustannuksella?
4. Onko yrityksen kehitys ollut heilahtelevaa?

¹³⁹ Laitinen 1990: 169–170.

¹⁴⁰ Laitinen 1990: 152–153.

5. Mikä on yrityksen sopeutumiskyky?
6. Mitkä ovat sisäiset ja ulkoiset riskitekijät
7. Kestääkö yritys mahdolliset riskit?

Pelkästään yrityksen tilinpäätöstietoja arvioimalla, voi olla haastavaa selvittää yrityksen liiketoimintaan liittyvää riskiä. Tästä syystä riskiä olisi hyvä selvittää myös yrityksen kehityksen heilahtelevuudella. Mitä voimakkaammin yrityksen taloudellinen tilanne heilahtelee, sitä enemmän toimintaan yleensä liittyy myös liikeriskiä.¹⁴¹

Eduskunnassa ollaan parhaillaan toteuttamassa merkittäviä yritystoiminnan harjoittamiseen kohdistuvia uudistuksia, joiden tavoitteena on purkaa yrityksiin kohdistuvaa byrokratiaa. Oikeusministeriö on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi (59/2018), yksityisen osakeyhtiön osakepääomavaatimuksen poistamiseksi. Luonnosta koskevasta selvityksestä, on annettu kaiken kaikkiaan 41 lausuntoa, joista vain harmaan talouden selvitysyksikkö (HTSY) on vastustanut esitettyä uudistusta. Perusteluiksi selvitysyksikkö on esittänyt, että muutoksella on haitallisia vaikutuksia harmaan talouden ilmiön torjuntaan ja että se voi antaa haitallista viestiä yritysten perustajille.¹⁴²

Toinen eduskunnassa vireillä oleva uudistus koskee mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuuden poistoa¹⁴³, jonka perusteeksi on esitetty lähes yksinomaan norminpurkutavoitteet. Säädosmuutosta ovat vastustaneet erityisesti Suomen tilintarkastajat ry ja harmaan talouden selvitysyksikkö. Molempien tahojen kritiikissä on korostunut huoli siitä, että muutoksen seurauksena yli puolet tilintarkastusvelvollisista yrityksistä vapautuisi tästä velvollisuudesta. Suomen tilintarkastajat ry on arvostellut ehdotuksessa erityisesti sitä, että ehdotuksessa ei ole huomioitu tilintarkastuksesta yrityksille ja yhteiskunnalle muodostuvaa hyötyä eikä luotettavien tilinpäätöstietojen osuutta päätöksenteossa.¹⁴⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö on arvostellut muutoksen lisäävän harmaan talouden ja

¹⁴¹ Laitinen 1990: 153–154.

¹⁴² Harmaan talouden selvitysyksikön lausunto 17.9.2018

¹⁴³ Kirjanpitolaissa mikroyritykseksi määritellään kirjanpitovelvollinen, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 350 000 euroa; 2) liikevaihto 700 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 10 henkilöä. Esityksellä ei muuteta tilintarkastusvelvollisuuden rajoja muille yhteisöille kuten yhdistyksille ja osuuskunnille, vaan ne pysyvät ennallaan.

¹⁴⁴ Suomentilintarkastajat.fi. 22.8.2018.

talousrikollisuuden riskiä. Tämä siitä syystä, että suuri osa harmaan talouden verotarkastuksista kohdistuu nimenomaan mikroyrityksiin. Lainsäädäntömuutos aiheuttaisi lisäksi merkittävän harmaan talouden valvontaan tarvittavan lisäresurssitarpeen¹⁴⁵.

3.7. Tilinpäätösanalyysit

3.7.1. Perinteinen tilinpäätösanalyysi

Perinteisellä tilinpäätösanalyysillä tarkoitetaan yksittäisen yrityksen tai konsernin tilinpäätöksestä johdettavien tunnuslukujen tasojen ja muutosten arviointia¹⁴⁶. Tilinpäätösanalyysin avulla yrityksen taloudellista tilannetta voidaan arvioida ennen päätöksentekoa. Sillä voidaan määrittää taloudellisen tilanteen eri ulottuvuudet. Päätöksenteon näkökulmasta olennaisimmiksi luotettavuustekijöiksi muodostuvat yrityksen kannattavuus, kasvu ja liiketoimintaan liittyvät riskit. Liiketaloustieteessä tilinpäätöksen tunnuslukujen arvioiminen on ollut käytössä jo pitkään, mutta analyysimenetelmien käyttö on olennainen osa myös viranomaisten valvontamenetelmiä.¹⁴⁷

3.7.2. Yritysanalyysi

Yritysanalyysillä tarkoitetaan koko yrityksen toiminnan analysoimista, jota käytetään mm. yrityskauppatilanteissa. Yleensä tämän analyysin tarkoituksena on yritykseen liittyvän riskin arviointi. Yritysanalyysin avulla voidaan laajimmillaan tutkia esim. koko yrityksen talouden, järjestelmien ja johdon toimintaedellytysten mahdollisuuksia.¹⁴⁸

3.7.3. Tunnuslukuanalyysi ja sen arviointi

Tunnusluvulla tarkoitetaan lukua, joka on koostettu tilinpäätöksen antamasta informaatiosta. Sen avulla voidaan vertailla samankokoisia yrityksiä keskenään, koska ne on

¹⁴⁵ Harmaan talouden selvitysyksikön lausunto 17.9.2018

¹⁴⁶ Salmi 2012: 124.

¹⁴⁷ Kallunki 2014: 13, 19.

¹⁴⁸ Salmi 2012:124.

laskettu yleensä suhdelukuina¹⁴⁹. Tunnuslukuanalyysi soveltuu erityisesti saman toimialan yritysten vertailuun esim. katetuottoprosentin avulla.

Tilinpäätösanalyysi jaetaan perinteisesti kahteen käytetyimpään tekniikkaan, aikasarja- ja poikkileikkausanalyysiin. Aikasarja-analyysissä keskitytään tarkastelemaan ja vertaamaan saman yrityksen tunnuslukuja eri vuosien välillä. Tämän avulla voidaan kuvata yritysten strategioiden muutoksia kuten tehtyä yrityskauppaa ja siinä ilmennyttä taloudellista onnistumista tai epäonnistumista. Se soveltuu erityisen hyvin myös yrityksen kateprosenttien tai sen velkaisuuden tunnistamiseen, koska analyysissä huomioidaan tunnuslukujen vaihtelu eri vuosien välillä ja näin yrityksen taloudellisesta tilanteesta saadaan pitemmän aikavälin kuva.¹⁵⁰ Tästä syystä aikasarja analyysi soveltuu esimerkiksi alkoholitoimialalla toimivien yritysten alkoholimyynnistä saatavien katetuottojen arvioimisessa ja luvanhaltijoiden tilinpäätösten arvioimisessa eri vuosien välillä¹⁵¹.

Poikkileikkausanalyysin tilinpäätöksen tunnuslukuja voidaan verrata samalla toimialalla toimivien kilpailijoiden kesken. Analyysin avulla voidaan vertailla saman toimialan yritysten pääomarakenteen vaihtelua keskenään, joka taas viittaa liialliseen velkaantumiseen tai yrityksen haluttomuudesta hyödyntää toimintansa rahoittamisessa vierasta pääomaa. Pääomarakenteet voivat vaihdella hyvinkin voimakkaasti eri toimialojen välillä, mutta samalla toimialalla liialliset erot pääomarakenteiden välillä kertovat mm. näiden yritysten liiallisesta velkaantumisesta.¹⁵²

3.7.4. Yrityksen taloudelliset toimintaedellytykset

Kannattavuus on yksi tärkeimmistä tunnusluvuista yrityksen tilinpäätöksessä, koska se kuvaa yrityksen toimintakykyä. Mikäli yrityksen kannattavuus on heikkoa, ei yritys ole elinvoimainen vaan toiminta todennäköisesti päättyy ennen pitkään konkurssiin tai muulla tavoin. Yrityksen heikolla kannattavuudella tarkoitetaan sitä, että yritys tuottaa tappiota ja syö omaa pääomaansa, kunnes oman pääoman varat loppuvat. Vaikka yritys

¹⁴⁹ Salmi 2012: 257–258.

¹⁵⁰ Kallunki 2014: 81.

¹⁵¹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014f.

¹⁵² Kallunki 2014: 86–87.

saisi korjattua kannattavuuteensa liittyvät ongelmat, ei tämäkään yksistään riitä. Taloudelliset toimintaedellytykset edellyttävät lisäksi, että myös sen *maksuvalmius* ja *vakava-raisuus* ovat kunnossa. *Käyttökateprosentin* avulla voidaan mitata sitä tuottomäärää, joka yritykselle jää liikevaihdosta lyhytvaikutteisten kulujen vähentämisen jälkeen. Tällä tuottomäärällä yrityksen tulee voida kattaa poistot, voitonjako ja tuottaa kohtuullinen voitto jatkaakseen toimintaansa. Käyttökateprosentin hyödyntäminen soveltuu tilanteisiin, joissa yrityksen tase- ja poistoinformaatio vaikuttaa epäluotettavalta eikä käyttöomaisuutta ja poistoja voida riittävällä tarkkuudella oikaista.¹⁵³

Kallungin mukaan yrityksen taloudellisen lisäarvon¹⁵⁴ laskemisessa tarvittava sijoitetun pääoman tuotto prosentti mittaa, kuinka paljon yritys on tehnyt tulosta suhteessa liike-toimintaan sijoitettuun omaan ja vieraaseen pääomaan. Sijoitettu pääomaa on oma pääoma ja korollinen vieras pääoma. Mikäli sijoitetun oman pääoman tuotto prosentti on yhtä suuri kuin pääoman keskimääräinen kustannus, ei taloudellista lisäarvoa synny lainkaan.¹⁵⁵

Alla olevissa kaavoissa on kuvattu yrityksen kannattavuuden arviointia varten tyypillisimmät tilinpäätöksen tunnusluvut:

$$\text{Käyttökate} - \% = \frac{\text{Käyttökate}}{\text{Liikevaihto}}$$

$$\text{Sijoitettu pääoman tuotto} - \% = \frac{\text{Nettotulos} + \text{Rahoituskulut}}{\text{Sijoitettu pääoma}}$$

Yrityksen *maksuvalmiudella* tarkoitetaan rahan riittävyyttä maksuvelvoitteiden suorittamiseen joka hetki. Maksuvalmius eli likviditeetti on yrityksessä riittävää silloin, kun yritys pystyy suorittamaan kaikki maksunsa kassareserveillaan ja nopeasti muutettavalla

¹⁵³ Laitinen 1990: 170–173.

¹⁵⁴ Taloudellinen lisäarvo saadaan seuraavalla kaavalla: Taloudellinen lisäarvo = (sijoitetun pääoman tuotto prosentti - pääoman keskimääräinen kustannus) x sijoitettu pääoma.

¹⁵⁵ Kallunki 2014: 84–85.

omaisuudella. Mikäli näin on, yrityksen ei tarvitse turvautua lyhytaikaisiin kalliisiin rahoitusratkaisuihin eikä maksaa viivästyskorkoja. Toisaalta voidaan katsoa myös, ettei liiallinen likviditeetti ole hyväksi, koska tämä heikentää lyhytaikaisia sijoituksia ja kasvavaroja, mikä taas johtaa pääoman tuoton laskemiseen.¹⁵⁶

Laitisen mukaan yrityksen konkurssiin on yleensä syynä sen, että se ei kykene suoriutumaan maksuvelvoitteistaan. Ongelmana maksuvalmiuden mittaamisessa on se, että arviointi tapahtuu aina jälkeenpäin, kun yritys on päättänyt jatkaa toimintaansa. Maksuvalmiuden mittaamisessa korostuu tärkeänä seikkana erityisesti se, että luodaan mahdollisimman realistinen ennuste yrityksen tulevasta maksuvalmiudesta. Yrityksen tulorahoituksen riittävyyttä voidaan laskea edellä kuvatun käyttökateprosentin tai rahoitustulosprosentin avulla. Rahoitustulosprosentti osoittaa, miten paljon yritykselle jää liikevaihdosta jäljelle, kun tästä on vähennetty lyhytvaikutteisten kulujen, voitonjakoerät sekä säännöllisten muut tuotot ja kulut.¹⁵⁷

$$\text{Rahoitustulos} - \% = \frac{\text{Rahoitustulos}}{\text{Liikevaihto}}$$

$$\text{Quick ratio} = \frac{\text{Rahoitusomaisuus}}{\text{Lyhytaikaiset velat} - \text{Ennakkomaksut}}$$

$$\text{Current ratio} = \frac{\text{Rahoitus- ja vaihto-omaisuus}}{\text{Lyhytaikaiset velat}}$$

Yllä olevien quick ratio ja current ratio tunnuslukujen laskentakaavojen avulla, voidaan laskea yrityksen staattinen maksuvalmius. Näillä tunnusluvuilla varaudutaan yrityksen toiminnan äkilliseen loppumiseen millä hetkellä tahansa ja kuvataan yrityksen maksuvalmiutta näiden tilanteiden osalta. Quick ratiolle asetetaan usein alarajan arvoksi 1 ja current ratiolle arvo 2. Molempien tunnuslukujen heikkoutena on se, että ne mittaavat

¹⁵⁶ Kallunki 2014: 123.

¹⁵⁷ Laitinen 1990: 174–176.

yrityksen maksuvalmiutta tilinpäätöshetkellä, joka tilinpäätösoston ja kausivaihteluiden vuoksi saattaa antaa väärän kuvan maksuvalmiudesta tilikauden aikana.¹⁵⁸

Kallunki kuvaa quick ratio tunnuslukua kaikista tiukimmaksi, koska sen laskemisessa huomioidaan likvidiksi varoiksi ainoastaan yrityksen rahoitusomaisuus. Tämän tunnusluvun laskemisessa ei sen sijaan huomioida lainkaan esim. yrityksen vaihto-omaisuutta tai muuta nopeasti rahaksi muutettavaa omaisuutta. Rahoitusomaisuuteen luetaan lyhytaikaiset saamiset, joista suurin erä koostuu yleensä myyntisaamisista sekä rahoista ja rahoitusarvopapereista. Rahoitusomaisuudesta vähennetään mahdolliset osatuloutusten saamiset ja lyhytaikaisista veloista vähennetään lyhytaikaiset saadut ennakot.¹⁵⁹ Quick ration antama luku jakautuu seuraavasti:

yli 1: hyvä

0,5-1: tyydyttävä

alle 0,5: heikko

Current ration kohdalla puhutaan arvosta, joka mittaa yrityksen mahdollisuutta realisoida likvidaatiotilanteessa myös vaihto-omaisuutensa nopeasti rahaksi muutettavaan muotoon tai siten hoitamaan lyhytaikaiset maksunsa. Current ration tarkasteluhorisontti on pidempi kuin quick ratiossa. Täytyy kuitenkin huomioida, että vaihto-omaisuuden realisointiarvoon voi liittyä epävarmuustekijöitä, mikä on huomioitava tunnuslukua tulkittaessa.¹⁶⁰ Arvot current ratiolla jakautuvat seuraavasti:

yli 2: hyvä

1-2: tyydyttävä

alle 1: heikko

Vakavaraisuuden eli pääomarakenteen mittaamisessa voidaan käyttää hyväksi esim. omavaraisuusasteen tai suhteellisen velkaantuneisuuden tunnuslukuja. Näiden tunnuslu-

¹⁵⁸ Laitinen 1990: 174–176.

¹⁵⁹ Kallunki 2014: 123–127.

¹⁶⁰ Emt 2014: 126.

kujen kautta voidaan mitata yrityksen rahoitusrakenteen vieraan ja oman pääoman suhdetta toisiinsa. Yrityksen rahoitusrakenteen voidaan katsoa olevan terve silloin, kun vieraan pääoman osuus ei ole hallitseva. Vakavaraisuuden mittaamisessa voidaan nähdä dynaaminen ja staattinen lähestymistapa samalla tavoin, kuin maksuvalmiuden mittaamisessa. Vakavaraisuuden mittaaminen eroaa kuitenkin siinä, että sitä tarkastellaan pidemmällä aikavälillä. *Staattisessa lähestymistavassa* puhutaan rahoituksellisesta riskistä, jolloin yritystä tarkastellaan vieraan pääoman rahoittajien näkökulmasta ja varaudutaan yrityksen toiminnan mahdolliseen loppumiseen. Tärkeää on arvioida sitä, selviytyykö yritys maksuvelvoitteistaan toiminnan loppuessa, jos se realisoi koko omaisuutensa. Tähän tarkoitukseen soveltuu erityisesti omavaraisuusasteen tunnusluvun laskenta. *Dynaamisen lähestymistavan* kautta voidaan tarkastella yrityksen kykyä selviytyä vieraan pääoman maksuvelvoitteista turvallisesti tulorahoituksen avulla. Nämä maksuvelvoitteet ovat yleensä kiinteitä ja tästä syystä riski maksujen hoitamatta jättämisestä kasvaa tulorahoituksen heilahdellessa ja pienentyessä vuosittain. Alla on mainittu kolme tärkeintä vakavaraisuuden tunnuslukua, jotka Laitinen on esitellyt teoksessaan konkurssin ennustaminen.¹⁶¹

$$\text{Omavaraisuusaste} = \frac{\text{Omat pääoma}}{\text{Taseen loppusumma} - \text{Saadut ennakot}}$$

$$\text{Lainojen hoitokate} = \frac{\text{Rahoitustulos} + \text{Rahoituskulut}}{\text{Rahoituskulut} + \text{Pitkäaikaisten lainojen luhennykset}}$$

$$\text{Suhteellinen velkaantuneisuus} = \frac{\text{Taseen velat} - \text{Saadut ennakot}}{\text{Liikevaihto}}$$

Laitisen mukaan konkurssiyrityksien tilanteissa tyypillistä on, että tilikauden pituutta usein venytetään konkurssin lähestyessä. Tämä tarkoittaa sitä, että tunnuslukujen vertailukelpoisuus kärsii, jos ne lasketaan muuntamattomasta aineistosta. Jos tilikauden pituus

¹⁶¹ Laitinen 1990: 179–181.

on esimerkiksi 18 kuukautta, on mm. liikevaihdon ja voiton tulkinta täysin erilainen kuin 12 kuukauden tilikauden tapauksessa. Ongelma voidaan periaatteessa ratkaista siten, että pitempi tilikausi muunnetaan vastaamaan 12 kuukauden mittaista tilikautta. Täytyy kuitenkin huomioda, että taseeseen ei tule tehdä muutoksia. Muuntaminen saadaan toteutettua käytännössä siten, että tuloslaskelman luvut jaetaan tilikauteen sisältyvien kuukausien määrällä ja kertomalla ne kahdellatoista. Tässä vaiheessa tulee kuitenkin huomioda, että tase-erien muutokset perustuvat silloin tilikauden eikä 12 kuukauden jaksoon. Mikäli tase-erien kasvua halutaan käyttää muuttujana, on tämä oikaisu otettava huomioon.¹⁶²

Vaikka yhtiöllä olisi selkeästi taseessaan jaettavia varoja, se ei voi kuitenkaan jakaa näitä, jos yhtiö ei säily varojen jaon jälkeen maksukykyisenä. Maksukykyisyystestin tarkoituksena on yleisesti suojata velkojia. Tällä menetelmällä varmistetaan, ettei yhtiö jaa varojaan siten, että se vaarantaisi yhtiön maksukykyä silloin, kun varojenjako olisi muuten osakeyhtiölain 13 luvun mukaan mahdollista. Maksukykyisyystestin tarkoituksena on siis ensisijaisesti estää osakkeenomistajien velkojien kustannuksella tehdyt toimet.¹⁶³

¹⁶² Laitinen 2014: 183–184

¹⁶³ Immonen, Ossa & Villa 2011: 165.

4. HARKINNANVARAISET POISSULKEMISPERUSTEET

4.1. Harkinnanvarainen poissulkeminen vanhan hankintalain (348/2007) perusteella

Vanhan hankintalain (348/2007) 54 §:ssä on säädetty tarjoajan harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista, joiden hyödyntämisessä hankintayksiköllä on harkintavallan käytön mahdollisuus. Pykälässä poissulkeminen on määritelty mahdolliseksi niissä tapauksissa, joissa hankintayksikkö katsoo ehdokkaan tai tarjoajan taloudelliset toimintaedellytykset epävakaaiksi ja kykenemättömäksi suoriutumaan hankinnan edellyttämistä vaatimuksista. Lakia koskevien esitöiden (HE 50/2006 vp) mukaan tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään kyseenalaisesti toimivia yrityksiä ja karsimaan heikossa taloudellisessa tilanteessa olevia ehdokkaita ja tarjoajia¹⁶⁴.

Ongelmia voi kuitenkin ilmetä erityisesti niissä tilanteissa, joissa toimittajan luotettavuutta ja taloudellisia edellytyksiä ei ole arvioitu riittävästi oikeusperiaatteiden näkökulmasta¹⁶⁵. Edellä mainitut kannanotot määräytyvät myös Euroopan yhteisön antaman direktiivin (2004/18/EY) 45 artiklan sisällöstä, jossa harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden käyttöympäristöä rinnastetaan mm. konkurssissa tai velkojen selvitysmenettelyssä olevien taloudellisten toimijoiden tilanteisiin¹⁶⁶.

Virtanen on korostanut jo ennen edellisen hankintalain (30.3.2007/348) ja sitä koskevan hankintadirektiivin (2004/18/EY) voimaantuloa, että hankintojen arvioinnissa tulisi huomioida erityisesti tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimukset. Nämä molemmat korostuvat erityisesti tarjouskilpailusta poissulkemisen kohdalla. Huomionarvoista Virtasen tekemissä havainnoissa on se, että asioita tarkastellaan hänen mukaansa hankintamenettelyissä ainoastaan tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta. Sen sijaan suhteellisuusperiaatteen huomioimiseen Virtanen ei ota kantaa. Lisäksi hän on

¹⁶⁴ HE 50/2006 vp s.97.

¹⁶⁵ Pekkala & Pohjonen 2010: 327.

¹⁶⁶ 2004/18/EY.

katsonut, että hankintamenettelyssä korostuvat nimenomaan hankintalain tulkinta, ei niinkään sopimusten siviilioikeudellinen arviointi.¹⁶⁷

Vielä ennen 2004 vuoden hankintadirektiivien voimaan tuloa, hankintasopimusten tekemistä ei oltu sidottu niin vahvasti sisämarkkinaoikeudellisiin periaatteisiin. Hankintasopimuksia ei myöskään arvioitu yhtä yksityiskohtaisesti oikeudellisten periaatteiden ja erityisesti suhteellisuuden käsitteen näkökulmasta. Tämä johtuu EU-tuomioistuimen vakiintuneesta tulkinnasta, jonka mukaan suhteellisuusperiaate tulee huomioida yhä vahvemmin poissulkemisperusteita arvioitaessa. Tilanne on huomioitu myös uuden hankintalain tavoitteissa.¹⁶⁸ Tätä käsitystä tukee esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisu asiassa *Libor vs. Milanon kunta* (C-358/12). Ratkaisussa Italian kansallinen ylin tuomioistuin pyysi EU-tuomioistuinta arvioimaan, oliko 278 euron sosiaaliturvamaksujen maksamattajättämistä pidettävänä vakavana ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena poissulkemisperusteena, kun sitä verrattiin verojen maksamatta jättämistä koskevaan 10.000 euron vakavaan maksulaiminlyöntien raja-arvoon. Ennakkoratkaisussaan EU-tuomioistuin on todennut, että julkisia hankintoja koskeva direktiivi (2004/18) 45 artiklan 2 kohdan tavoitteena ei ole ollut kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja koska jäsenvaltiolla on ollut oikeus olla soveltamatta mitään direktiivissä olevia poissulkemista koskevia syitä.¹⁶⁹

Vanhassa hankintalaissa (348/2007) 54 §:ssä mainitut harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet sisältävät seuraavat kohdat:

- 1) Ehdokkaan tai tarjoajan poissulkeminen konkurssin, yhtiön purkamisen tai liiketoiminnan keskeytymisen vuoksi taikka jonka velkoja on vahvistetulla akordilla, saneerausohjelmalla tai muussa lainsäädäntöön perustuvassa menettelyssä järjestely
- 2) Konkurssiin asettaminen tai mikäli purkaminen taikka pykälässä 54 1. momentissa mainittu menettely on vireillä
- 3) Lainvoimainen tuomio lainvastaisesta teosta ammattinsa harjoittamisessa

¹⁶⁷ Virtanen 2003: 591–592.

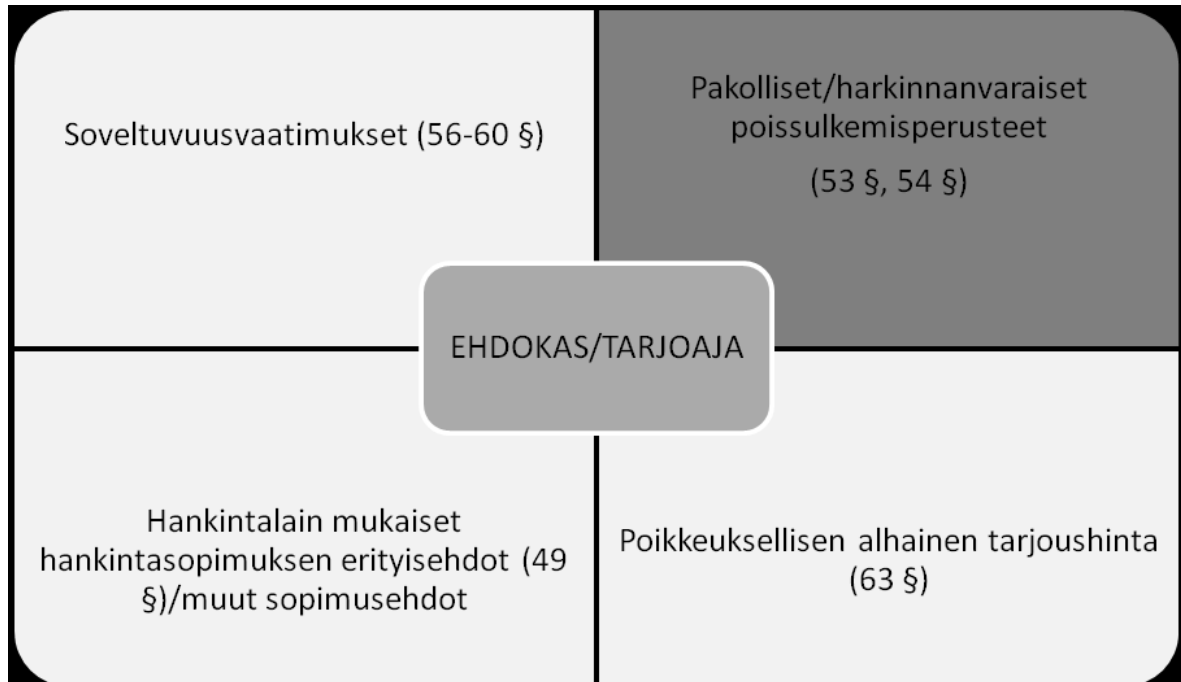
¹⁶⁸ HE

¹⁶⁹ C:358/12

- 4) Vakava virhe ammattitoiminnassa, jonka hankintayksikkö kykenee osoittamaan
- 5) Suomen tai sijoittumismaansa verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen laiminlyöminen
- 6) Laiminlyönyt tai syyllistynyt olennaisesti väärin tietojen antamiseen hankintayksikölle

Alla olevassa kuviossa on kuvattu havainnekuva siitä, miten harmaata taloutta Kontkanen mukaan pyritään ehkäisemään hankintalain suomin keinoin. Kuviossa on esitetty kaikki ne edellisen hankintalain mahdollistamat lainsäädännölliset keinot, joilla harmaan talouden torjuntaan voidaan vaikuttaa julkisissa hankinnoissa. Kuvion tummennettuun alueeseen on kirjattu poissulkemisperusteiden sijoittuminen harmaan talouden välttämiskeinona.¹⁷⁰ Samoin katsoo myös Määttä artikkelissaan, jossa hän arvioi harmaan talouden mahdollisuutta julkisessa hankintamenettelyssä ja hankintalain tarjoamia torjuntakeinoja¹⁷¹.

Kuvio 1. Hankintalaki apuna harmaan talouden torjunnassa (Kontkanen)



¹⁷⁰Kontkanen 2010.

¹⁷¹ Määttä 2017: 9 – 13.

4.2. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet uuden hankintalain (1397/2016) mukaan

Uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) astui voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Sitä sovelletaan hankintoihin, jotka on aloitettu 1.1.2017 jälkeen. Sen sijaan hankintoihin, jotka on toteutettu ennen edellä mainittua päivämäärää, sovelletaan vielä vanhan hankintalain säännöstöä. Hankinnan aloitus lasketaan tavallisesti hankinnan ilmoittamishetkestä.¹⁷² Hankintalain 2.2§:n mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankinnat on mahdollista toteuttaa käyttäen hyväksi voimassa olevat kilpailuolosuhteet¹⁷³. Uudessa hankintalaissa on säilytetty ennallaan hankintayksikköjen harkintavallan käytön mahdollisuus harkinnanvaraisessa poissulkemisessä. Lain 81§:n mukaan hakijalla on mahdollisuus sulkea tarjouskilpailusta sellainen tarjoaja/ehdokka, jonka taloudellinen tilanne on heikko tai joka ei täytä vaadittavia taloudellisia edellytyksiä¹⁷⁴.

Uuden lain mukaan hankintayksiköllä on mahdollisuus käyttää poissulkuperusteita täysin oman harkintansa mukaan. Poissulkuperusteita voidaan käyttää missä tahansa hankinnan vaiheessa, jos ilmenee, että ehdokasta/tarjoajaa koskee jokin hankintalain mukainen poissulkuperuste.¹⁷⁵ Hankintalain esitöiden mukaan;

”...tarkoituksena on vähentää toimittajan heikosta taloudellisesta asemasta lain-säädännön vastaisesta toiminnasta tai muista vastaavista tekijöistä johtuvia riskejä hankinnan toteuttamiselle”¹⁷⁶.

Määttä on todennut, että uuden hankintalain sisältämät harkinnanvaraiset poissulkemis-perusteet ja sen sisältämä perusteet vastaavat tietyin osin vanhan hankintalain (347/2007) 54 §:n sisältöä. Määttä katsoo myös, että jatkuvuusperiaatteen¹⁷⁷ nojalla,

¹⁷² Hankinnat.fi. 3.10.2018.

¹⁷³ Lakimies 1/2017: 61.

¹⁷⁴ Hankinnat.fi.

¹⁷⁵ Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017:416 – 417.

¹⁷⁶ HE 108/2016 vp s. 97.

¹⁷⁷ Määttä 2004: 49: Jatkuvuusperiaatteella tarkoitetaan oikeustilan riippumattomuutta lainsanamuodon muutoksista. Lainsäädännön muutokset jaetaan muodollisiin ja tosiasiallisiin muutoksiin. Oikeuskohtelun eli oikeuskäytännön näkökulmasta merkitystä voi olla nimenomaan lain säädännön tosiasiallisilla muutoksilla.

uudessa hankintalaissa tulee huomioida myös aiempi oikeuskäytäntö ja aiemmat lainesityöt¹⁷⁸.

Ukkolan mukaan uudessa hankintadirektiivissä (2014/23/EU) 57 artiklan 2 ja 4 kohdassa ja siihen perustuvassa uudessa hankintalaissa (1397/2016) 81 §:ssä kirjattujen harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden kautta, voidaan selvittää ehdokkaiden ja tarjoajien taloudellisia taustoja. Tähän lukeutuvat hänen mukaansa hankintalain 81 § 1 momentin 1 ja 2 kohta (konkurssi, tai muu maksukyvyttömyysmenettely), momentin 4 kohta (verot ja sosiaali- ja terveystmaksut). Lisäksi laajemmassa tulkinnassa, taloudellisen luotettavuuden arviointi voidaan ulottaa myös pykälän 3. kohtaan (ammattitoiminnan vakava virhe), 6. kohtaan (kilpailua vääristävät sopimukset) sekä 9. kohtaan (aiemmat negatiiviset kokemukset).¹⁷⁹

Ranskan ja Espanjan lainsäädännössä kaikki poissulkuperusteet on säädetty pakollisiksi hankintaviranomaiselle. Toisin on taas Saksan kansallisessa lainsäädännössä, jolla on Suomen tavoin sisällytetty hankintalainsäädäntöön erikseen pakolliset (mandatory) ja harkinnanvaraiset (discretionary) poissulkuperusteet. Saksan hankintamenettelyssä harkinnanvaraiset poissulkuperusteet on haluttu kohdistaa nimenomaan tarjoajan tai ehdokkaan vähäisempiin rikkomuksiin¹⁸⁰

4.3. Suhteellisuusperiaate harkinnanvaraisessa poissulkemisessa

Nykyisen hankintalain mukaan:

- 1) laiminlyönnin vakavuus
- 2) laiminlyönnin laatu ja vakavuus
- 3) laiminlyönnistä kulunut aika
- 4) muut aiheutuneet seuraukset
- 5) laiminlyönnin tekijän korjaavat teot

¹⁷⁸ Määttä 2017: 9.

¹⁷⁹ Hallitussihteeri Markus Ukkola, sähköpostihaastattelu 11.4.2017.

¹⁸⁰ Sanchez 2016: 6.

Hallituksen esitöihin (HE 108/2016 vp) on kirjattu, että hankintayksikön tulee huomioida tarjoajan/ehdokkaan poissulkemisessa erityisesti suhteellisuusperiaate. Tämä tarkoittaa harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden kohdalla sitä, että hankintayksikön tulee tarjoajan/ehdokkaan poissulkemisessa huomioida laiminlyönnin vakavuus, laatu, laajuus ja liityntä hankinnan kohteeseen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti hankintayksikön tulee huomioida virheestä kulunut aika, tarjoajan saaman muut mahdolliset seuraamukset ja tarjoajan korjaavat toimenpiteet.¹⁸¹ Poissulkeminen voidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toteuttaa ainoastaan poikkeuksellisesti vähäisten rikkomusten kohdalla, mutta toistuvina myös ne voivat aiheuttaa tarjoajan/ehdokkaan luotettavuuden menettämisen ja tämän seurauksena perustellun poissulkemisen.¹⁸²

Markkinaoikeuden antamassa ratkaisussa (MAO:736/17) arvioitiin sitä, oliko hankintayksikkö huomionut ehdokkaan/tarjoajan poissulkemisessa riittävästi suhteellisuusperiaatteen sisältämät vaatimukset. Asiassa arvioitiin erityisesti sitä, oliko poissulkemisessa huomioitu laiminlyönnin vakavuus ja sen liityntä hankinnan toteuttamiseen. Ratkaisussaan markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli toiminut suhteellisuusperiaatteen ja hankintasäännösten vastaisesti, kun se oli soveltanut tarjoajaan harkinnanvaraista poissulkemista. Ratkaiseviksi perusteiksi markkinaoikeus katsoi ratkaisun kannalta ne seikat, että rikkomus ei ollut tässä asiassa vakava eikä se kyse ollut toistuvasta rikkomuksesta. Markkinaoikeuden mukaan rikkomus ei myöskään kohdistunut suoraan hankintayksikköön eikä siitä se ollut tapahtunut kolmen vuoden sisällä.

Poissulkemisperusteita tulee tasapuolisen ja syrjimättömyyden periaatteiden mukaisesti soveltaa kaikkiin tarjoajiin samalla tavoin. Jos hankintayksikkö esimerkiksi hyväksyy jonkin selvitysmenettelyssä olevista tarjoajista tarjouskilpailuun, tulee sen menetellä tällä tavoin kaikkien tarjoajien kohdalla.¹⁸³ Kontkanen on todennut, että suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen edellyttää, etteivät vaatimukset perusteettomasti rajoita avointa kilpailua. Toisaalta kun soveltuvuusvaatimukset on mietitty tarkkaan ja oikean suuruiseksi, voidaan tällä tavoin saada karsittua tehokkaasti epäluotettavia tarjoajia.¹⁸⁴

¹⁸¹ Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017: 417.

¹⁸² HE 108/2016 vp s. 183.

¹⁸³ Hankinnat.fi

¹⁸⁴ Kontkanen 12.9.2012.

Harkintavaltaa sisältävillä poissulkemisperusteilla, on haluttu taata hankintayksikölle mahdollisuus käyttää omaa harkintakykyään. Poissulkeminen tarjouskilpailusta on katsottu kuitenkin ankaraksi toimenpiteeksi ja tästä syystä poissulkemisessa on noudatettava hankintamenettelyssä noudatettavia oikeudellisia periaatteita. Harkinnanvaraisessa poissulkemisessa on noudatettava erityisesti syrjimättömyyden periaatetta. Harkinnanvaraisessa poissulkemisessa tarkoituksena on myös pyrkiä torjumaan harmaan talouden mahdollisuutta hankintamenettelyssä.¹⁸⁵

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO:97/15) oli kysymys siitä, että oliko hankintayksikkö voinut poissulkea valittajan tarjouskilpailusta heikon taloudellisen tilanteen vuoksi. Tarjoajan mukaan poissulkemisessa ei ollut noudatettu suhteellisuusperiaatetta, koska saneerausohjelman vahvistamisesta oli kulunut lähes kalenterivuosi. Lisäksi tarjoaja vetosi valituksessaan siihen, että tämä ei ollut jättänyt 20 vuoden toiminta-aikanaan yhtään kohdetta kesken.

Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan, että hankintayksikkö oli voinut poissulkea tarjoajan tarjouskilpailusta vireillä olevan saneerausmenettelyn vuoksi. Tässä tapauksessa hankintayksikkö oli selvittänyt tarjoajan taloudellista tilannetta riittävästi, ennen kuin se oli poissulkenut tarjoajan tarjouskilpailusta. Tapauksessa ei myöskään ilmennyt, että hankintayksikkö olisi menetellyt poissulkemisessa suhteellisuusperiaatteen vastaisesti tai syrjinyt menettelyllään valittajaa.

4.4. Taloudellinen luotettavuus harkinnanvaraisessa poissulkemisessa

Uuden hankintalain (1397/2016) 81 §:ssä on säädetty seuraavat harkinnanvaraista poissulkemista koskevat tilanteet:

- 1) Konkurssi, velkasaneeraus tai muu vastaava menettely.
- 2) Edellä mainittujen tilanteiden vireilläolo.
- 3) Vakava virhe ammattitoiminnassa, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen.
- 4) Verojen tai sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti.
- 5) Suomen tai Euroopan lainsäädännön työehtosopimusten rikkominen.

¹⁸⁵ Pekkala & Pohjonen 2015: 328.

- 6) Sopimukset, jotka voivat vääristää kilpailua.
- 7) Eturistiriita, joka voidaan poistaa ainoastaan poissulkemisella.
- 8) Hankintamenettelyyn osallistuminen, joka on vääristänyt kilpailua.
- 9) Merkittävät ja toistuvat puutteet aikaisemmissa sopimuksissa.
- 10) Syyllistyminen olennaisesti väärin tietojen antamiseen.
- 11) Pyrkimys vaikuttaa epäasianmukaisesti hankintayksikön päätöksentekoon.

Määrittelimme tutkielman 3 pääluvussa, mitä tunnusmerkkejä taloudellisen luotettavuuden arvioinnille voitaisiin asettaa. Määttä on katsonut artikkelissaan, että harmaaseen talouteen luettavia poissulkemisperusteita voi olla hankintalain 81§:n 1 momentissa tarkoitettu ammattitoiminnassa havaittu vakava virhe, julkistaloudellisten maksujen laiminlyönti. Sen sijaan hän katsoo myös, että tarjoajan tai ehdokkaan konkurssilla ei olisi välitöntä yhteyttä harmaaseen talouteen. Määttä on kiinnittänyt huomiota ensinnäkin siihen, että julkisia hankintoja koskevassa laissa ei käytetä lainkaan käsitettä ”harmaa talous”. Harmaan talouden riskin Määttä näkee julkisissa hankinnoissa erittäin merkittävänä, koska hankinnat ovat laajoja ja sisältävät riskin perusteettomaan kilpailuun. Kilpailuneutraliteetti häiriö on Määttän mukaan luonnollisesti ristiriidassa, julkisia hankintoja koskevien tavoitteiden kanssa. Tämä vaarantaisi edelleen myös tarjoajien/ehdokkaiden syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun julkisessa hankintakilpailussa.¹⁸⁶

Määttä katsoo artikkelissaan, että harmaaseen talouteen voidaan liittää hankintalaissa tietyt poissulkemisperusteet. Yhtenä perusteena Määttä katsoo ammattitoiminnassa havaitun virheen, jonka hankintaviranomainen voi näyttää toteen. Tämänkaltaiseksi virheeksi voidaan katsoa myös tilaajan selvitysvelvollisuuden toistuva laiminlyönti. Lakiin tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), selvitysvelvollisuuden piiriin kuulu selvittää myös julkistaloudellisten maksujen maksaminen yritykseltä, jolta tilaus on tehty. Harmaaseen talouteen liittyviksi

¹⁸⁶ Määttä 2017: 910.

muiksi poissulkemisperusteiksi voidaan katsoa Määtän mukaan myös nykyisen hankintalain 81 §:n mukaiset

Tarjoajan taloudellista luotettavuutta ja mahdollisia muita riskejä koskevat tiedot, hankintayksikkö pystyy selvittämään tarjouspyynnön mukana toimitettujen asiakirjojen avulla. Siikavirta huomauttaa, että taloudellisen tilanteen ja luotettavuuden selvittämisen merkitys pyydettyjen selvitysten avulla, riippuu hankinnan laajuudesta ja luonteesta. Mikäli kyseessä on laaja hankekokonaisuus, joka sisältää monimutkaisia hankemenetelyjä, korostuu tarjouspyyntöjen mukana toimitettujen asiakirjojen merkitys erityisesti. Vastaavasti pienten tavarahankintojen kohdalla selvitysten laajuus ja yksityiskohtaisuus saattavat olla vähäisempiä.¹⁸⁷

4.4.1. Julkistaloudellisten maksujen laiminlyönti

Hankintayksikkö voi hankintalain 81 §:n 1 momentin mukaan poissulkea ehdokkaan tai tarjoajan tarjouskilpailusta, jos tällä on veroja tai sosiaaliturvamaksuja suorittamatta. Hankintayksikön tulee kuitenkin voida näyttää tällainen laiminlyönti toteen muulla kuin lainvoimaisella päätöksellä. Poissulkemisen perustana hankintayksikkö voi käyttää Verohallinnolta saatavaa verovelkatodistusta. Poissulkematta voidaan jättää sellainen ehdokas tai tarjoaja, jonka sulkeminen tarjouskilpailusta olisi selvästi kohtuutonta maksamatta olevan verovelan vähäisyyden tai muun poikkeuksellisen syyn vuoksi.

Hankintayksiköllä ei ole oikeutta sulkea sellaista ehdokasta tai tarjoajaa pois tarjouskilpailusta, joka on maksanut sosiaaliturvamaksut tai verot taikka jonka verovelosta on laadittu sitova maksujärjestely Verohallinnon kanssa. Tällaisella sitovalla järjestelyllä ei tarkoiteta kuitenkaan maksukyvyttömyysmenettelyä kuten yrityssaneerausta.¹⁸⁸

Verovelan merkityksestä julkisten hankintojen soveltuvuusarvioinnissa on ollut erilaisia tulkintoja, eikä oikeuskäytäntö ole ollut aikaisemmin yhden mukainen niissä tilanteissa, joissa ehdokkaalla tai tarjoajalla on ollut maksamatonta verovelkaa tai josta on sovittu

¹⁸⁷ Siikavirta 2015: 148.

¹⁸⁸ Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017: 420; Hankinnat.fi.

maksujärjestely verottajan kanssa. Aikaisemmin vanhan hankintalain aikana harkinnanvarainen poissulkeminen oli mahdollista, vaikka ehdokkaalla tai tarjoajalla oli sovittu maksujärjestely maksamattomasta verovelasta¹⁸⁹.

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO 386/10) Jyväskylän kaupunki oli harkinnanvaraisilla poissulkemisperusteilla sulkenut Lohikosken koulun hissiurakasta Hissipörssi Oy:n maksamattomien verovelkojen vuoksi. Markkinaoikeus katsoi, että Joensuun kaupungin hankintayksiköllä oli oikeus poissulkea. Ratkaisussa korostettiin verovelkojen suurta määrää ja hankintayksikön oikeutta käyttää poissulkemisessa harkintavaltaansa.

Edellä kuvatussa ratkaisussa korostuivat erityisesti hankintayksikön oikeus käyttää harkintavaltaansa harkinnanvaraisessa poissulkemisessa verovelkojen vuoksi. Hankintayksikkö oli katsonut suuren verovelan olleen riski hankinnan toteuttamiselle.

Toisessa ratkaisussa (MAO:814/14) markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköllä oli oikeus poissulkea tarjoaja verovelkojen vuoksi, vaikka tämä oli maksanut maksuvelvoitteenensa tarjouksen jättämisen jälkeen. Ratkaisussaan markkinaoikeus korosti erityisesti hankintayksikön oikeutta asettaa julkistaloudellisten maksujen suorittaminen edellytykseksi tarjouskilpailuun osallistumiseksi. Tarjoaja ei ollut täyttänyt kyseistä edellytystä tarjouksen jättämisen määräpäivänä, joten poissulkemisessä ei ollut toimittu hankintalain vastaisesti.

Ratkaisusta on nähtävissä, kuinka tarjoajan edellytysten täyttämällä tarjouksen jättämisvaiheessa muodostuu ratkaisevaksi tekijäksi harkinnanvaraista poissulkemista arvioitaessa. Mikäli hankintamenettely olisi aloitettu 1.1.2017 tai sen jälkeen ja ehdokas tai tarjoaja olisi maksanut verovelkansa pois, olisi poissulkeminen ollut nykyisen hankintalain 81 §:n 3 momentin nojalla vastoin uuden hankintalain mukaisia poissulkemisperusteita. Momentissa nimenomaan todetaan, että hankintayksikkö ei voi poissulkea ehdokasta tai tarjoajaa, jos tämä on maksanut verot tai sosiaaliturvamaksunsa.

Ratkaisussa (MAO789/14) markkinaoikeus on ottanut mm. kantaa verovelkoihin, joista on solmittu maksujärjestely veroviranomaisen kanssa. Tapauksessa Tampereen kaupungin hankintayksikkö oli harkintavaltaa käyttämällä poissulkenut Remonttitalo Oy x:n tarjouskilpailusta maksamattomien verovelkojen (58.766,91 euroa) vuoksi. Hankintayksikkö oli perustellut poissulkemista erityisesti valitun tarjoajan heikolla taloudellisella tilanteella ja verovelkojen liittymisellä hankintakohteeseen. Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan,

¹⁸⁹ Pekkala & Pohjonen 2015: 399.

että hankintayksikkö ei ollut menetellyt tarjoajan poissulkemisessa hankintalain vastaisesti, vaikka tarjoajalla oli sovittu maksamattomista verovelosta maksusuunnitelma.

Ratkaisussa oli poikkeuksellista se, että vaikka tarjoaja oli sopinut verovelosta maksujärjestelyn, oli hankintayksiköllä siitä huolimatta oikeus tarjoajan poissulkemiseen. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköllä oli oikeus tehdä päätöksensä niiden tosiseikkojen pohjalta, jotka olivat tiedossa tarjouksen jättöhetkellä. Lisäksi kun kyse ei ollut vähäisestä verovelan määrästä, voitiin maksamaton verovelka katsoa hyväksyttäväksi poissulkemisperusteeksi. Hankintayksikkö pystyi myös osoittamaan, että maksamaton verovelka kohdistui nimenomaan hankinnan kohteeseen. Näin esitetyllä poissulkemisperusteella, hankintayksikkö oli huomionut poissulkemisessä myös laiminlyönnin vaikutuksen hankinnan kohteeseen.

Markkinaoikeuden(MAO:398/2010) antamassa ratkaisussa oli kyse koulutusta-pahtuman hankintakilpailusta, jossa hankintayksikkö oli poissulkenut hakijan tarjouskilpailusta huomattavan verovelan vuoksi. Tapauksessa hakija yritti perustella verovelkaa siten, että kyse on kahdenvälisestä rahoitus sopimuksesta, joka on luonteeltaan julkinen ja toisena osapuolena verottaja. Markkinaoikeus katsoi kuitenkin päätöksessään, että hankintayksikkö ei ollut menetellyt hakijan poissulkemisessa hankintalain vastaisesti eikä menetellyt hakijaa tai muita tarjoajia syrjivästi tai epätasapuolisesti.

Edellä kuvatun markkinaoikeuden ratkaisun tekee mielenkiintoiseksi erityisesti se, että hakija oli pyrkinyt selittämään olemassa olevia verovelkoja vetoamalla sopimusoikeudellisiin perusteisiin. Hakija ilmeisesti katsoi, että velkasuhde veroviranomaisen ja velallisen välillä on oikeusmuodoltaan samankaltainen kuin vastaavasti rahoituslaitoksen ja velallisen välinen velkasuhde.

Alla selostetussa ratkaisussa markkinaoikeus ei katsonut tarpeelliseksi ottaa kantaa verovelkasuhteen oikeusvaikutuksiin, koska hankintayksikkö oli tarjouspyynnössään ilmoittanut selkeästi poissulkemisperusteista.

Markkinaoikeuden (MAO 151/09) antamassa ratkaisussa oli kyse vanhusten ympärivuorokautisesta tehostetusta palveluasumisesta, jossa Hoitokoti Idan Tupa Oy oli suljettu pois hankintakilpailusta. Poissulkemista oli perusteltu sillä, että

Taloudellisia poissulkemisperusteita arvioitaessa, kiinnitetään erityistä huomiota kilpailuvelvoitteen toteutumiseen ja harmaan talouden tukemisen mahdollisuuteen. Koska kyse on tarjoajan harkinnanvaraisesta poissulkemisesta, tulee tällöin kuitenkin huomioida tilanne, jossa taloudellinen toimija on laatinut maksusuunnitelman verottajan kanssa. Tällöin poissulkeminen ei ole mahdollista.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että tarjoajan harkinnanvarainen poissulkeminen ei ole mahdollista, jos tarjoajalla on sovittu veroviranomaisen kanssa maksuohjelma.¹⁹⁰ Uusi hankintadirektiivi (2014/24EU) vahvistaa tämän tulkinnan ja toimintatapa tulee kirjatuksi nyt myös kansalliseen lainsäädäntöön.

Hankintadirektiivin siirtymäkauden aikana tuli pohdittavaksi, voivatko direktiivin säädökset luoda välittömiä oikeusvaikutuksia säännösten tulkinnassa. Välittömät oikeusvaikutukset voivat luoda oikeuksia ainoastaan yksityisille/taloudellisille toimijoille.¹⁹¹

4.4.2. Konkurssi tai muu maksukyvyttömyysmenettely

Hankintayksiköllä on hankintalain 81.1 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisesti oikeus sulkea tarjoaja tarjouskilpailusta, jos;

- on konkurssissa
- vahvistettu akordi, velkajärjestely tai velkasaneerausohjelma tai
- keskeyttänyt liiketoimintansa

Aikaisemmin käsitellyssä taloudellista luotettavuutta koskevassa pääluvussa 3.2 todetaan, että yllä esitellyt kaikkien selvitysmenettelyjen yhdistävänä tekijänä on maksukyvyttömyyden toteaminen. Maksukyvyttömyyden tulee johtua muusta, kuin tilapäisestä

¹⁹⁰ Aalto-Setälä & kumppanit: Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista

¹⁹¹ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Direktiivien välitön oikeusvaikutus ja siirtymäkauden soveltaminen sekä muutokset soveltamisalassa, 7.4.2016

maksuvaikeudesta¹⁹². Maksukyvyttömyyden on todettu olevan myös yksi niistä tunnusmerkeistä, jolla taloudellista luotettavuutta voidaan mitata.

Maksukyvyttömyydellä tarkoitetaan, että maksuvelvollinen eli velallinen ei kykene maksamaan varoillaan sille kertyneitä velkoja taikka maksuja eikä sillä ole mahdollisuutta saada velanmaksua varten uutta luottoa.¹⁹³ Siten yleinen epäily ehdokasta tai tarjoajaa koskevasta huonosta maksukyvyystä ei ole riittävä peruste konkurssiin hakemiseksi. De Mars toteaa uuden hankintadirektiivin esittävän, että konkurssi tai muu maksukyvyttömyysmenettely katsotaan perusteeksi harkinnanvaraisen poissulkuperusteen käyttämiselle.¹⁹⁴

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO: 133:12) oli kyse Lomaliitto ry:n konkurssipesän poissulkemisesta tarjouskilpailusta hakijan oikeudellisen muodon vuoksi. Tapauksessa arvioitiin siitä näkökulmasta, voidaanko konkurssipesän katsoa suoriutuvan sille hankinnasta aiheutuvista velvoitteista ja sen kyvystä vastata pitkäaikaisista sopimusvelvoitteista. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että konkurssipesän on määrä jatkaa konkurssivelallisen liiketoimintaa ainoastaan väliaikaisesti ja harjoitettava liiketoiminta pohjautuu aiemmin konkurssivelallisen maksukyvyttömyyteen johtaneeseen liiketoimintaan. Tästä syystä korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyseiset seikat voivat rajoittaa konkurssipesän sopimuskumppaneiden luottamusta siihen, että pesä kykenee harjoittamaan liiketoimintaa kannattavasti. Tästä johtuen hankintayksikön oli toiminut poissulkemisessa harkintavaltansa puitteissa eikä ollut toiminut valittajaa kohtaan syrjivästi tai suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

Poikkeavaa hankintalain mukaisessa velkasaneerausmenettelyn poissulkemisperusteessa on se, että tarjoajan tai ehdokkaan poissulkeminen on mahdollista myös silloin, kun selvitystila on vireillä. Toisin kuin verovelkaa koskevassa maksujärjestelyssä, selvitystilan vireilläolo ei estä harkinnanvaraista poissulkemista. Hankintayksiköllä ei ole näin velvollisuutta ottaa velkajärjestelyn vireilläoloa huomioon poissulkemisestä koskevana lieventävänä asianhaarana.¹⁹⁵

¹⁹² Koulu 2009: 70.

¹⁹³ Koulu & Lindfors 2010: 23.

¹⁹⁴ De Mars 2015: 14.

¹⁹⁵ Pekkala & Pohjonen 2015: 397.

Ratkaisussa (MAO:553:2016) oli kyse hankintayksikön mahdollisuudesta poissulkea valittaja tarjouskilpailusta huomattavien maksamattomien verovelkojen vuoksi. Tässä tapauksessa markkinaoikeus katsoi, hankintayksiköllä oli ollut mahdollisuus harkintavallan käyttöön. Näin ollen tarjoajan harkinnanvaraisessa poissulkemisessa oli noudatettu suhteellisuutta ja kohtuullisuutta. Hankintayksiköllä oli ollut oikeus poissulkea tarjoaja tarjouskilpailusta.

Konkurssiin asettamisella tarkoitetaan luonnollisen henkilön, säätiön, yhteisön tai muun oikeushenkilön ilmoittamista sellaiseen selvitystilaan, jossa velallinen voidaan todeta maksukyvyttömäksi. Konkurssihakemuksen voi saattaa vireille tuomioistuimessa velallinen tai velkoja. Konkurssiin asettamista koskevassa päätöksessä, käräjäoikeus määrää myös pesähoitajan konkurssipesän omaisuuden hoitamista ja hallintoa varten. Pesähoitajia voidaan määrätä yksi tai useampia, riippuen tehtävän laajuuden tai muun syyn vuoksi.¹⁹⁶ Konkurssi voidaan Kokon mukaan myös peruuttaa tuomioistuimen päätöksestä, mutta tämä on harvinaisempaa. Hakemuksen konkurssin peruuttamisesta, voivat tehdä velallinen ja konkurssihakemuksen tehnyt velkoja yhteisesti laaditulla hakemuksella. Velallinen voi myös itse hakea konkurssin peruuttamista, jos velallinen on itse alun perin konkurssiin hakeutunut.¹⁹⁷ Konkurssivaiheista on erotettavissa myös *konkurssin raukeaminen*, jolloin tuomioistuin tekee päätöksensä konkurssin raukeamisesta, jos konkurssipesän varat eivät riitä konkurssimenettelyn kustannusten suorittamiseen eikä kukaan velkojista ota kustannuksista vastataksaan. Esityksen konkurssin raukeamisesta tekee pesänselvittäjä silloin, kun pesäluettelo ja velallisselvitys ovat valmistuneet. Pesähoitaja voi käydä velkojien kanssa myös neuvotteluja mahdollisen kuluvastuun ottamisesta jo ennen, kun pesän varallisuus- ja velkatilanne ovat selvillä.¹⁹⁸

Euroopan komissio on antanut 2016 vuoden lopulla yrityssaneerausta ja yritysjärjestelymenettelyitä koskevan direktiiviehdotuksen (KOM 2016/723 lopullinen), jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa näiden järjestelymenettelyiden käyttöä jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivi pohjautuu komission jo aikaisemmin julkaisemiin tiedonantoihin (KOM 2012/742 lopullinen) sekä vuonna 2014 antamaan suositukseen

¹⁹⁶ Kokko & Salminen 2013: 15.

¹⁹⁷ Emt 2013: 19.

¹⁹⁸ Emt 2013: 27.

(KOM 2014/1500), joiden tarkoituksena on sisällyttää kansallisiin ennaltaehkäiseviin uudelleenjärjestelyihin joustavia menettelyjä. Direktiiviehdotuksen (KOM 2016/723 lopullinen) tavoitteena on rajata tuomioistuinmenettelyt ainoastaan sellaisten velkojien ja muiden sellaisten asianosaisten etujen suojaamiseksi, joihin velallisen heikon tilanteen voidaan katsoa vaikuttavan.¹⁹⁹ Direktiiviehdotuksen myötä, myös Suomen yritys-saneerauslainsäädäntöön tuotaisiin prosessiekonomisempi yritysjärjestelymenettely *Scheme of Arrangement*²⁰⁰, joka on todettu erittäin toimivaksi Englannin yhtiöoikeuteen liittyvissä kysymyksissä²⁰¹. Engelberg on arvioinut direktiiviehdotuksen (KOM 2016/723) mahdollisia vaikutuksia suomalaisessa yritysten selvitysmenettelyitä koskevissa toimintatavoissa. Engelbergin mukaan suomalaisessa yhtiö- ja maksukyvyttömyys-oikeudessa tulisi olla tavoitteena riittävä liikumavara säännösten soveltamisessa.²⁰²

4.4.3. Vakava virhe ammattitoiminnassa

Uudessa hankintalaissa 81 §:n 1 momentin 9 kohdassa säädetään vakavasta virheestä ammattitoiminnassa. Tällä tarkoitetaan toimittajan luotettavuutta kyseenalaistavia vakavia virheitä, jotka hankintayksikkö kykenee näyttämään toteen. Vakava virhe vaarantaa toimittajan luotettavuuden sopimuskumppanina. Vakavaksi virheeksi ammattitoiminnassa voidaan katsoa esim. liiketoimintakiellon tai kilpailulainsäädännön rikkominen. Lisäksi myös tilaajan selvitysvelvollisuus voidaan katsoa hankintalain mukaiseksi vakavaksi virheeksi.²⁰³ Tällä voidaan katsoa olevan välillinen vaikutus myös ehdokkaan/tarjoajan taloudellisen luotettavuuteen.

¹⁹⁹ COM (16) 723: ”Ehdotuksen tavoitteena on vähentää erityisesti sellaisia pääoman vapaan liikkumisen merkittävimpiä esteitä, jotka ovat syntyneet EU:n jäsenvaltioiden epäyhtenäisestä käytännöstä uudelleenjärjestely- ja maksukyvyttömyysmenettelyjä koskeissa puitteissa. Tavoitteena on lisäksi, että kaikki jäsenvaltiot ottaisivat käyttöönsä tehokasta ennalta ehkäisevää uudelleenjärjestelyä ja uutta mahdollisuutta koskevien puitteiden tärkeimmät periaatteet.

²⁰⁰ Scheme of Arrangements on yhtiöoikeudellinen menettely, jonka käyttö soveltuu myös silloin, kun yhtiö on maksukyvytön. Lähtökohtaisesti menettely ei kuitenkaan edellytä selvitystä esimerkiksi uhkavasta maksukyvyttömyydestä. Kyse on joustavasta mekanismista, joka voi koskea vain yhtä yhtiön velkajärjestelyä, mutta myös kaikkia velkoja tai vaihtoehtoisesti kaikkia yhtiön osakkeita tai ainoastaan osaa niistä.

²⁰¹ Engelberg 2017: 3.

²⁰² Engelberg 2017: 2.

²⁰³ Eskola & kumppanit 2017: 417–419.

Vakavasta virheestä ammattitoiminnassa ei ollut kyse esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO 675/17), jossa tarjoaja oli suljettu hankintakilpailusta pois huonojen aiempien kokemusten perusteella. Markkinaoikeus katsoi, ettei tarjoajan aiempi virhe ammattitoiminnassa ei ollut luonteeltaan niin merkittävä, että kysymys olisi hankintalain mukaisesta vakavasta virheestä ammattitoiminnassa.

Toisessa markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO:179/18) ammattitoiminnassa havaitun vakavan virheen tunnusmerkit eivät myöskään täyttyneet. Kyse oli sopimusehtojen rikkomisesta, jossa tarjoajaa koski väylähoidon viittojen uusimiseen ja laskutuksen epäselvyyteen liittyvä virhe. Markkinaoikeus katsoi kuitenkin, ettei kyse ollut sellaisesta vakavasta ammattitoiminnassa havaitusta virheestä, jonka perusteella hankintayksiköllä olisi oikeus poissulkea tarjoaja hankintakilpailusta.

4.4.4. Yritysyhteydet

Luvussa 3.3 on kuvattu mitä yrityskytkennöillä ja yritysryppäillä tarkoitetaan yritysten taloudellisen luotettavuuden näkökulmasta. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön teettämän selvityksen mukaan, myös hankintamenettelyssä yrityskytkennöillä ja vastuuhenkilöiden yritysyhteyksillä on taloudellista luotettavuutta ja julkistaloudellisten velvoitteiden hoitoa heikentävä vaikutus. Selvityksen mukaan yritysten vastuuhenkilöiden ja organisaatiohenkilöiden henkilökohtaiset taloudelliset riskit ja maksulaiminlyönnit heijastuvat myös sidosyritysten liiketoimintaan. Tämä aiheuttaa yrityksille riskin ajautua verovelkoihin ja päätyä konkurssimenettelyyn.²⁰⁴

Harmaan talouden selvitysyksikön teettämässä selvityksessä tutkittiin Helsingin kaupungin hankintamenettelyssä olevien tarjoajien yritysyhteyksiä ja näitä koskevia verovelkoja. Kohdejoukon yritysten ja näiden muiden vastuuyritysten verovelkojen välillä havaittiin tilastollinen yhteys. Myös yritysten vastuuhenkilöiden henkilökohtaisten verovelkojen ja näiden hallinnoimien yritysten verovelkojen välillä havaittiin selkeä yhteys. Ilmenneet havainnot korostivat erityisesti tarvetta selvittää syvällisemmin taustahenkilöiden taloudellisen luotettavuuden edellytyksiä julkisessa hankintamenettelyssä.²⁰⁵ Hankintamenettelyssä tarjoajien ja yritysten vastuuhenkilöiden yritysyhteydet,

²⁰⁴ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015b

²⁰⁵ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015b.

erityisesti erilaisten yritysryppäiden onkin katsottu lisäävän harmaan talouden riskiä ja heikentävän yritysten/tarjoajien mahdollisuutta selviytyä taloudellisista velvoitteistaan²⁰⁶. Tätä kautta vaikutus heijastuu myös tarjoajien taloudellista luotettavuutta heikentäväksi tekijäksi²⁰⁷.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on tutkinut erityisesti Suomalaisten yritysten Viron kaupparekisterin yritysyhteyksiä vaikutuksia näiden taloudelliseen tilanteeseen. Tulokset paljastavat merkittävän harmaan talouden riskin mahdollisuuden ja sitä kautta yritysten taloudellista luotettavuutta heikentäviä tekijöitä²⁰⁸. Asiantuntijakirjoituksen perusteella voidaan todeta, että yritysten oikeudellisen muodon vertailussa, suhteellisesti eniten verovelkaisia yrityksiä on ulkomaisissa yrityksissä. Näitä on yhteismäärältään 19 prosenttia kaikista verohallinnon rekisterissä olevista ulkomaalaisista yrityksistä. Ulkomaalaisia yrityksiä on arvioitu olevan yhteensä 2700. Virolaisten yritysten osuus näistä on kaikista suurin, niiden osuuden ollessa 75 prosenttia kaikista ulkomaisista verovelkaisista yrityksistä.²⁰⁹ Valtioiden välinen tietojenvaihto ja verosopimukset korostuvat erityisesti, kun puhutaan Suomalaisten yritysten yhteyksistä ulkomaalaisiin yrityksiin. Jotta verojen maksun valvontaa saadaan valvottua mahdollisimman tehokkaasti, tulisi viranomaisten välistä tietojen vaihtoa tehostaa huomattavasti kansallisella ja ylikansallisella tasolla.

4.5. Korjaavat toimenpiteet

Vanhemmassa hankintalaissa (JulkHankL 348/2007) korjaavat toimenpiteet (self-cleaning) oli liitetty vielä osaksi hankintalain 54 §:n 2 momenttia. Jotta menetelmän käyttöönottoa voidaan tarkastella yksityiskohtaisemmin, on näiden uusien toimenpiteiden alkuketkiä syytä tarkastella syvemmin edellisen hankintalain ja sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 2006/50) kautta. Alun perin hankintalaissa todetaan korjaavista teoista harkinnanvaraisten poissulkemisten yhteydessä seuraavaa:

²⁰⁶Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015a.

²⁰⁷Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015a

²⁰⁸Harmaan talouden selvitysyksikkö: Suomalaisten yrityskytkennät 2014c.

²⁰⁹Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015c.

”Mitä 1 momentin 3 ja 4 kohdassa säädetään ehdokkaasta ja tarjoajasta, sovelletaan myös, kun virheeseen syyllistynyt tai velvollisuuden laiminlyönyt on ehdokkaan tai tarjoajan johtohenkilö tai sen edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö. Poissulkemista koskevassa harkinnassa voidaan ottaa huomioon muun muassa rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus, yhteys hankinnan kohteeseen, kulunut aika, mahdolliset muut aiheutuneet seuraamukset sekä rikkomukseen tai laiminlyöntiin syyllistyneen mahdolliset korjaavat teot.”

Säädöksestä ilmenee, että ehdokkaan tai tarjoajan harkinnanvaraisen poissulkemisen yhteydessä, voidaan ottaa huomioon rikkomukseen tai laiminlyöntiin kohdistuneet korjaavat teot. Sanamuodolla *voidaan*, viitataan harkintavallan mahdollisuuteen, jota viranomaisella käyttää korjaavien toimenpiteiden arvioinnissa. Korjaavien toimenpiteiden sisältöä on kuitenkin vaikea hahmottaa kyseisen säädöksen perusteella. Myöskään hankintalakia koskevista esitöistä lisäinformaation hakeminen ei ole mahdollista, koska näissäkään korjaavia toimenpiteitä ei ole kuvailtu tarkemmin.²¹⁰ Arrowsmith, Priess ja Friton ovat arvioineet artikkelissaan korjaavien toimenpiteiden käyttötarkoitusta ja laajuutta EU-oikeudessa. Tutkijat toteavat, että korjaavien toimenpiteiden mittaustelmät on johdettu EU-oikeuden periaatteista. Korjaavien toimenpiteiden arviointi tulisi heidän mukaansa huomioida molemmissa pakollisissa ja harkinnanvaraisissa poissulkuperusteissa. Arrowsmith ja kumppanit esittävät myös, että taloudellisia toimijoita, jotka ovat esittäneet korjaavia toimenpiteitä poissulkemisen välttämiseksi, ei saisi automaattisesti poissulkea hankintakilpailusta.²¹¹

Hankintalain 55 §:ssä säädetään poissulkemisen selvittämismahdollisuuksista, jonka pykälän 1 momentin mukaan, hankintayksikkö voi pyytää selvityksiä ja todistuksia korjaavista toimenpiteistä tarjoajilta ja ehdokkailta sekä muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta²¹². Kuten edellä mainituista lainsanamuodoista ilmenee, julkisella hankintayksiköllä ei ollut vielä tuolloin velvollisuutta ottaa huomioon tarjoajan esittämiä korjaavia toimenpiteitä. Uuteen hankintalakiin (108/2016 vp) on lisätty uusi 82 §, jonka mukaan hankintayksikön tulee huomioida tällaiset toimenpiteet. Tämänkaltaisten

²¹⁰ HE 50/2006 vp s. 97.

²¹¹ Arrowsmith, Priess & Friton 2009: 3.

²¹² HE 50/2006 vp s. 99.

selvitysten arviointi on ollut hankintayksikön päätettävissä, mutta uudessa hankintalais-
sa se on muotoiltu ehdokkaalle tai tarjoajalle suoduksi mahdollisuudeksi.²¹³

Arrowsmithin mukaan poissulun uhan alla olevan yrityksen tulee olla ottanut kaikki
tarpeelliset mittarit käyttöön, joilla voidaan taata, ettei sitä koske enää poissulkuperuste.
Hän luokittelee korjaavien toimenpiteiden sisältävän seuraavat mittarit:

- olennaisten tosiasioiden selvittäminen ja olosuhteet
- vahingon aiheuttamisen syyn korjaaminen (maksamalla aiheutunut taloudellinen vahinko)
- henkilöstöjärjestely
- rakenteelliset ja organisaatioon liittyvät järjestelyt

Ennen säännöksen tuloa direktiivitasolle, korjaavien toimenpiteiden yhtenäiset mittarit
olivat osana hankintalainsäädäntöä ainoastaan Itävallassa, Italiassa ja Saksassa. Sen
sijaan Ranskassa ja Kreikassa korjaavien toimenpiteiden mittareita ei ollut missään
muotoa käytössä viranomaisten tekemissä julkisissa hankinnoissa.²¹⁴ Itävallassa korjaa-
vat toimenpiteet ovat koskeneet sekä pakollisia että harkinnanvaraisia poissulkemisti-
lanteita. Kriteetit pohjautuvat kilpailuviranomaisen harkintaan. Käytännössä tarjoaja tai
ehdokas voi puhdistaa poissulkuperusteen, jos kilpailuviranomainen katsoo tähän käyte-
tyt toimenpiteet riittäväksi. Saksassa self-cleaning- menetelmä ilmeni ensimmäistä ker-
taa 1997²¹⁵.

Uuden hankintadirektiivin sanamuoto korjaavista toimenpiteistä muotoutui myöhemmin
Arrowsmithin esittämän mukaiseksi myös hankintadirektiivin kansiin²¹⁶. Hankintadirek-
tiivin ja Arrowsmithin näkemyksen mukainen self-cleaning mahdollisuus, löytyy myös
Suomen uudistuneen hankintalain 82 § pykälästä.²¹⁷

²¹³ HE 108/2016 vp s. 189–190.

²¹⁴ Arrowsmith, Priess & Friton 2009: 259.

²¹⁵ Arrowsmith, Priess & Frito

²¹⁶ Arrowsmith, Priess & Friton 2009:

²¹⁷ 2014/24/EU; HE 108/2016 vp s. 186

Euroopan unionin julkaiseman ns. tavallisen direktiivin artiklassa todetaan seuraavaa:

”Talouden toimija, joka on jossakin 1 ja 4 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, voi esittää näyttöä, jonka perusteella talouden toimijan toteuttamat toimenpiteet ovat riittäviä osoittamaan sen luotettavuuden siitä huolimatta, että asianmukainen poissulkemisperuste on olemassa. Jos näyttö katsotaan riittäväksi, asianomaista talouden toimijaa ei saa sulkea pois hankintamenettelystä.”

Artiklan 57 1 ja 4 kohdilla tarkoitetaan nimenomaan pakollisia- ja harkinnanvaraisia poissulku-perusteita. Artiklan sanamuodon tulkinnan kautta,

”Tätä varten talouden toimijan on esitettävä näyttö siitä, että se on maksanut tai sitoutunut maksamaan korvauksen kaikista vahingoista, joita rangaistavasta teosta tai virheestä on aiheutunut, selvittänyt tosiasiat ja olosuhteet kattavasti toimimalla aktiivisesti yhteistyössä tutkintaviranomaisten kanssa ja toteuttanut konkreettiset tekniset sekä organisaatioon ja henkilöstöön liittyvät toimenpiteet, joilla voidaan tarkoituksenmukaisesti estää uudet rangaistavat teot tai virheet.

Talouden toimijoiden toteuttamat toimenpiteet on arvioitava ottaen huomioon rangaistavan teon tai rikkomuksen vakavuus ja niihin liittyvät erityiset olosuhteet. Jos toimenpiteitä pidetään riittämättöminä, talouden toimijan on saatava kyseisen päätöksen perustelut.

Talouden toimijalla, joka on lainvoimaisella tuomiolla suljettu pois hankintamenettelyistä tai käyttöoikeussopimuksen tekomenettelyistä, ei saa olla oikeutta käyttää tämän kohdan mukaista mahdollisuutta kyseisestä tuomiosta johtuvan poissulkemisen keston aikana jäsenvaltioissa, joissa tuomio on lainvoimainen.”(24/2014/EU)

Suomen asianajajaliitolta pyydettiin lausuntoa hankintalain kokonaisuudistuksesta 22.5.2015. Asianajajaliitto korosti antamassaan lausunnossaan, ettei asianosaisen voida edellyttää olla käyttämättä riitatilanteessa tällaista korjaavien toimenpiteiden puolustusmekanismia ja mahdollisuutta puolustautua siihen kohdistuneita korvausvaatimuksia vastaan määrän taikka perusteiden osalta. Liitto kehotti lausunnossaan lisäämään tämän lausekkeen uudistuneeseen hankintalakiin.²¹⁸

²¹⁸Suomen asianajajaliitto.

Hankintalakiin (1397/2016) on lisätty uusi 82 § korjaavien toimenpiteiden mahdollisuus siten, että *tarjoajalla ja ehdokkaalla* on aina mahdollisuus selvittää tilanteensa.²¹⁹ Koska tarjoajan ja ehdokkaan mahdollisuus osoittaa luotettavuutensa poissulkuperusteesta huolimatta on kirjattu selkeästi erilliseksi pykäläksi, ei se jätä enää edellisen hankintalain tavoin hankintayksikölle harkinnanvaraa selvityksen vastaanottamiselle. Kuitenkin näytön riittävyys osoittaminen ja todistustaakka on lain sanamuodon perusteella edelleen taloudellisella toimijalla, mikäli tämä haluaa käyttää mahdollisuuden parantaa luotettavuuskuvaansa²²⁰. Huomionarvoista uudistetussa hankintalainsäädännössä vaikuttaa olevan myös se, että kansallista hankintalakia ei muutettu asianajajaliiton suositusten mukaiseksi.²²¹ Lisäksi korjaavien toimenpiteiden sanamuotoa ei ole kirjattu uuden hankintalain 82 §:n direktiivin sanamuotoa vastavaksi²²².

Uudessa hankintalaissa voidaan huomata, että siinä käytetään käsitteitä tarjoaja ja ehdokas. Sen sijaan hankintalakia koskevassa direktiivissä käytetään käsitettä taloudellinen toimija. Käytännön merkitysero näiden kahden välillä on se, että kansallisessa laissa kohdejoukko on huomattavasti rajatumpi, kun tarkoitetaan ehdokasta tai tarjoajaa. Direktiivin sanamuoto sen sijaan kattaa laajemman joukon, kun siinä viitataan taloudelliseen toimijaan. Taloudellisen toimijan käsite on myös tarkennettu uuden hankintadirektiivin myötä. Direktiivin mukaan ”talouden toimijan” käsitettä tulisi tulkita laajentavasti hankintamenettelyissä siten, että se sisältää myös kaikki henkilöt ja/tai yksiköt, jotka tarjoavat markkinoilla rakennusurakoiden toteuttamista, palveluiden tuottamista tai tuotteiden tuottamista. Taloudellisen toimijan käsite kattaisi näin ollen myös mm. julkisten ja yksityisten yritysten tytäryhtiöt ja sivuliikkeet sekä muun muotoiset yksiköt, huolimatta niiden oikeudellisesta muodosta.²²³

²¹⁹ Hankinnat.fi 29.12.2016.

²²⁰ HE 108/2016 vp

²²¹ Asianajajaliitto totesi kannanotossaan, ettei asianosaisen voida edellyttää olla käyttämättä riitatilanteessa tällaista puolustusmekanismia ja mahdollisuutta puolustautua siihen kohdistuneita korvausvaatimuksia vastaan määrän, että perusteiden osalta. Liitto kehotti tämän mainitsemisen tuomista uudistuneeseen hankintalakiin.

²²² Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2014/24/EU; Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

²²³ 2014/24/EU

Uudessa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lain (1397/2016) korjaavista toimenpiteistä lausutaan 82 §:ssä seuraavasti:

”Ehdokas tai tarjoaja voi esittää näyttöä luotettavuudestaan siitä huolimatta, että sitä rasittaa 80 tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste. Jos hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, se ei saa sulkea kyseistä ehdokasta tai tarjoajaa pois tarjouskilpailusta.

Ehdokas tai tarjoaja voi esittää 1 momentissa tarkoitettuna näyttönä selvitystä siitä, että ehdokas tai tarjoaja on maksanut tai sitoutunut maksamaan korvauksen kaikista vahingoista, joita rangaistavasta teosta, virheestä tai laiminlyönnistä on aiheutunut, selvittänyt tosiasiat ja olosuhteet kattavasti toimimalla aktiivisesti yhteistyössä tutkintaviranomaisten kanssa ja toteuttanut konkreettiset tekniset sekä organisaatioon ja henkilöstöön liittyvät toimenpiteet, joilla voidaan estää uudet rangaistavat teot, virheet tai laiminlyönnit.

Ehdokkaan tai tarjoajan toteuttamat korjaavat toimenpiteet on arvioitava ottaen huomioon rangaistavan teon, virheen tai laiminlyönnin vakavuus sekä niihin liittyvät olosuhteet.”

Käytäntöä voidaan verrata joltain osin myös hallintolain (HL 434/2003) 34 §:n asianomaisen kuulemisvelvoitteeseen, jossa asianomaiselle tulee antaa mahdollisuus esittää oman näkemyksensä ennen viranomaisen tekemää päätöstä.²²⁴ Käytännössä self-clean mahdollisuus korostuu silloin, kun taloudelliseen toimijaan/elinkeinonharjoittajaan ollaan kohdistamassa poissulkemisperustetta.

Määttä on katsonut, että korjaavat toimenpiteet tarjoavat ehdokkaalle/tarjoajalle mahdollisuuden esittää näyttöä siitä, ettei sitä koske enää poissulkemisperuste. Määttä korostaa, että tämän tulee kuitenkin itse ensisijaisesti käyttää ja arvioida hankintamenetellessä esitettävää näyttöä. Hankintayksillä on mahdollisuus edellyttää, että tiettyjen yksilöityjen poissulkemisperusteiden kohdalla mahdollinen korjaavia toimenpiteitä koskeva selvitys esitetään jo tarjousten ja yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan jättämisen yhteydessä. Jos hankintayksikkö katsoo esitetyn näytön perusteella tarjoajan/ehdokkaan

²²⁴ Miettinen & Vääänen 2006: 84–85.

luotettavuuden poissulkemisperusteesta huolimatta riittäväksi, ei hankintayksikkö saa sulkea tarjoajaa/ehdokasta tarjouskilpailusta.²²⁵

²²⁵ Määttä 2017: 13.

5. LUVANVARAINEN ELINKEINOTOIMINTA

5.1. Elinkeinolupavalvonta

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot valmistelevat valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelmaa vuosille 2016 – 2019. Jatkossa näitä viranomaisia tullaan nimittämään yhteisesti valvontaviranomaisiksi. Uudistuksen seurauksena syntyy uusi valtion lupa- ja valvontavirasto eli Luova-virasto. Viraston on määrä aloittaa toimintansa 1.1.2020 samaan aikaan uusien maakuntien kanssa.

Valmisteltavana olevat muutokset tulevat vaikuttamaan merkittävästi myös luvanvaraisen elinkeinotoiminnan valvontatehtäviin. Valvonnan painopistettä on tarkoitus suunnata yhä enemmän ennakoiisiin toimintakeinoihin ja asiakaskeskeisyyteen.²²⁶ Ennakoivien valvontakeinojen painotus ja niiden hyödyntäminen osana valvontakoneiston työkalupakettia, vaikuttaa kiinnostavan valtionhallinnossa laajemminkin. Verohallinto on hyödyntänyt ennakkollisia keskusteluja²²⁷ osana siirtohinnoittelun verovalvontatehtäviä, jonka kautta tavoitteena on ollut mm. parantaa verotuksen ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta.²²⁸ Uudesta valvontatyökalusta kerrottiin myös Verotus-lehdessä, jossa ennakkollisen keskustelun kuvattiin olevan eräänlainen keskustelutapaaminen yrityksen edustajien kanssa. Ennakollisia keskusteluja käytetään Verohallinnossa Konserniverokeskuksen asiantuntijoiden ja yrityksen edustajien välisissä valvontatehtävissä. Menettelyllä haluttiin nimenomaan tarjota yrityksille mahdollisuus toimia oikein, ennen kuin laiminlyönteihin ja puutteisiin joudutaan puuttumaan jälkikäteisten valvontakeinojen avulla. Lisäksi ennakkollisilla keskusteluilla haluttiin tehostaa konserniverotuksen asiakkaiden valvonnan toteuttamista.²²⁹

²²⁶ Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma 2016 – 2019.

²²⁷ Ansamäki 2017: 32–33: Ennakollinen keskustelu on yksi konserniyritysten valvontakeinoista, jonka pääasiallisena tavoitteena on asiakkaan neuvonta ja ohjaus.

²²⁸ Siirtohinnoittelun asiakasinfo 13.4.2018.

²²⁹ Verotus 3/2017: 320 – 321.

Elinkeinolupa kuuluu osaksi joukkoja eräitä hallintolupia, joiden tarkoituksena on sallia sellaisen toiminnan harjoittaminen, joka muussa tapauksessa olisi kiellettyä. Hallintoluvan määritelmänä tätä ajatusta voidaan laajentaa muuhunkin, kuin ainoastaan elinkeinonharjoittamiseen. Luvan määritelmänä voidaan pitää yleisen kiellon sallittavuutta yksityisellä hallintopäätöksellä. Hallintolupa kuuluu erityisesti elinkeinotoiminnan harjoittamisen luvanvaraistamiseen, jossa laissa on määritelty ne toimialat, jotka on säädetty luvanvaraisiksi. Elinkeinoluvan määritelmän osalta, voidaan puhua myös ns. ”saavutetuista oikeuksista”. Toiminnan harjoittamiseen puuttuminen edellyttävätkin tästä syystä erityisiä laissa säädettyjä perusteita.²³⁰

Viranomaisen vastuulle kuuluvat tietyt toimialat, jotka ovat lainsäädännössä säädetty luvanvaraiseksi elinkeinotoiminnaksi. Tällä tavoin viranomainen pyrkii rajoittamaan sellaisen elinkeinotoiminnan määrää, joka on todettu yhteiskunnan kannalta merkitykselliseksi toiminnaksi. Vapaus harjoittaa valitsemaansa elinkeinotoimintaa valitsemallaan toimialalla, on taattu perusoikeuksien kautta kaikille kuuluvaksi perusoikeudeksi. Tähän liittyy kuitenkin myös joitakin poikkeuksia, joilla elinkeinotoimintaa voidaan rajoittaa.²³¹

5.2. Taloudellisen luotettavuuden arvioinnista

Luvanvaraisessa elinkeinotoiminnassa taloudellisen tilanteen ja taloudellisten toimintanedellytysten arviointi on nostettu eräiksi luvan saannin kriteereistä. Vakavaraisen taloudellisen toiminnan kriteerin tarkoituksena on varmistaa luvan saavan tahon edellytykset hoitaa julkisoikeudelliset velvollisuutensa asianmukaisesti.²³²

Verohallinnon teettämä tutkimus elinkeinotoiminnan verovelkojen määrästä osoittaa, että verovelkaantuneiden yritysten määrä on lisääntynyt 2008 vuodesta alkaen. Verohallinnon rekisterissä olevista yrityksistä 15 prosentilla on todettu olevan verovelkaa. Verovelalla on katsottu olevan olennainen merkitys elinkeinotoiminnan taloudellisen luo-

²³⁰ Mäenpää 1992:

²³¹ Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko, 2008

²³² Ks. Alkoholivalvonnan valvontaohjelma 2010, jossa tutkittiin taloudellisen luotettavuuden tilannetta.

tettavuuden arvioinnissa. Verovelkaisista yrityksistä suurimmat ryhmät muodostavat elinkeinonharjoittajat ja osakeyhtiöt.²³³

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on katsonut asiantuntijakirjoituksessaan, että yritysten vaikea taloudellinen tilanne viittaa taloudellisen luotettavuuden heikkenemiseen. Jatkuvasti tappiollinen toiminta ja voimakas velkaantuminen kertovat taloudellisten toimintaedellytysten merkittävästä heikentymisestä. Selvitysyksikkö on katsonut lisäksi, että ne yritykset jotka ovat voimakkaasti verkostoituneita keskenään tai joilla on runsaasti suhteita Viron kaupparekisteriin, on näillä myös riski taloudellisen luotettavuuden heikkenemiseen.²³⁴

5.2.1. Majoitus- ja ravintola-alan valvonta

Uudessa alkoholilaissa (1102/2017) 13 §:ssä säädetään hakijaan liittyvistä yleisistä edellytyksistä. Esityksen 13 §:n 1 momentissa todetaan, että hakijan tulee olla luotettavuudeltaan, vakavaraisuudeltaan, ammattitaidoltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sopiva harjoittamaan tämän lain mukaista elinkeinotoimintaa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että luotettavuuden ja vakavaraisuuden sisältö määritellään pykälän 2 momentissa. Lain 13 §:n 2 momentin 5 kohdassa todetaan, että luvan myöntämisen edellytykset puuttuisivat myös, jos hakijalta tai yhteisöltä, jossa hakija on käyttänyt määräämisvaltaa, on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa.²³⁵

Ravintola-alan voidaan katsoa olevan toimialana erityisen altis harmaan talouden vaikutuksille. Ala onkin luokiteltu toimialaksi, jolla esiintyy rakennusalan ohella eniten harmaata taloutta mm. myyntitulojen salausta ja pimeää palkkaa. Erityisen haavoittuvaksi harmaan talouden harjoittamiselle toimialasta tekee myös se, että ravintoloissa käsitellään runsaasti käteistä rahaa ja toimiala on luonteeltaan erittäin työvoimavaltainen. Tämä voi aiheuttaa myyntien salaamisen ja johtaa kassavarojen puutteelliseen kirjanpidon

²³³ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015c.

²³⁴ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014c.

²³⁵ Harmaan talouden selvitysyksikön lausunto 2017; HE 100/2017 vp s. 77–78.

käsittelyyn.²³⁶ Harmaan talouden selvitysyksikkö onkin katsonut julkaisussaan, että alaan liittyy runsaasti kirjanpidon ohittavaa myyntiä, olut- ja muulla alkoholimyynnillä sekä kuittikaupalla maksettuja pimeitä palkkoja sekä sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyöntiä. Myös alkoholinmyynti ilman anniskelulupaa, on noussut harmaan talouden selvityksissä esille.²³⁷

Eräs entinen ns. ”yritysten saattohoitajana” työskennellyt juristi onkin todennut teoksessaan, että keskiolutluvan saanut kapakka saa ostaa olutta ainoastaan panimoista, mutta varsinainen tili tehdään ostamalla oluet suoraan marketeista²³⁸. Tällainen menettely oli kiellettyä vielä vanhan alkoholilain (1143/1994) aikana, mutta uuden lain (1102/2017) myötä, 1.3.2018 alkaen alkoholijuomien ostaminen on ollut laillista myös suoraan paikallismarketeista. Tämä tosin edellyttää luvanhaltijalta alkoholijuomien ostamista ainoastaan luvanhaltijalle myönnetyllä lupanumerolla.²³⁹

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön mukaan majoitus- ja ravintola-ala on rakennusalan kanssa verovelkojen määrässä tutkimusten kärkipäässä. Nämä ovat harmaan talouden riskitoimialueita, joiden elinkeinotoiminnassa julkistaloudellisten velvoitteiden laiminlyönnit ja piittaamattomuus ovat olleet merkittävimpiä.²⁴⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO: 2013:41) ratkaisussa arvioitiin, oliko Etelä-Suomen lääninhallitus voinut peruuttaa yrityksen anniskeluluvan maksamattomien verovelkojen vuoksi. Ratkaisussa hallinto-oikeus katsoi, että lupaviranomaisella oli oikeus peruuttaa alkoholilupa, kun maksamattomien verovelkojen kokonaismäärä oli huomattava. Sen sijaan korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhtiön muuttuneet olosuhteet saneerausmenettelyn aloittamisen jälkeen ja verovelkojen vähentyminen, osoittivat yhtiön saavuttaneen uudelleen alkoholilain 21 a §:n 2 momentin mukaisen luotettavuuden ja taloudelliset edellytykset.

Edellä mainitusta ratkaisusta voidaan todeta, että luvanhaltijan muuttuneilla olosuhteilla on suuri painoarvo myös niissä tapauksissa, joissa luvanhaltijaa rasittaa merkittäväkin verovelka. Yllä mainittu ratkaisu kertoo myös siitä, että elinkeinon harjoittamisen rajoit-

²³⁶ Ansamäki 2017:

²³⁷ Suomen kansainvälistyvä harmaa talous 2010.

²³⁸ Tamminen 2016: 176.

²³⁹ Valvira.fi

²⁴⁰ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2015c.

tamiseen liittyvä viranomaistoimien perustelut ja kohdistetut toimet tulevat olla tarkoin harkitut.²⁴¹

Korkeimman hallinto-oikeuden antamassa ratkaisussa (KHO: 2017:136) arvioitiin, oliko aluehallintovirastolla oikeus peruuttaa luvanhaltijan alkoholilupa. Länsi-Suomen aluehallintovirasto oli peruuttanut yhtiön alkoholiluvan, koska yhtiön määräämisvaltaa käyttävillä henkilöillä oli taloudellisia epäselvyyksiä. Epäselvyydet johtuivat henkilöillä todetuista varattomuusmerkinnöistä ja huomattavista ulosottosaaatavista.

Tapauksessa hallinto-oikeus katsoi ensin, että luvan peruuttamiselle oli riittävät perusteet. Hallinto-oikeus lausui lisäksi, että vastuuhenkilöiden aloittamalla velkajärjestelyllä ei ollut merkitystä arvioitaessa alkoholiluvanhaltijan luotettavuutta ja tarvittavia taloudellisia edellytyksiä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi kuitenkin hallinto-oikeuden päätöksen ja katsoi, että vastuuhenkilöiden velat olivat järjestelty asianmukaisesti ja maksuohjelmat laadittu ja tästä syystä estettä anniskeluluvalla ei ollut. Perusteluinaan korkein hallinto-oikeus lausui lisäksi, että tapauksessa vastuuhenkilöiden taloudellisella tilanteella ei ollut sellaista asiallista yhteyttä anniskelulupaan, että yhtiöltä voitaisiin katsoa puuttuneen taloudelliset edellytykset harjoittaa luvanvaraista toimintaa.

Yllä selostettu oikeustapaus on perusteluiltaan ja ajatuksenkulultaan erikoinen. Korkein oikeus toteaa käytännössä, että vastuuhenkilöiden maksuhäiriöillä ja taloudellisilla epäselvyyksillä ei ole merkitystä luvanvaraisen toiminnan harjoittamiseen silloin, kun yhtiön vastuuhenkilöillä on sovittu verovelasta maksujärjestely. Ratkaisu osoittaa myös sen, että luvanhaltija korjaavat toimet ja näyttö laiminlyönnin korjausyrityksistä, voi muuttaa taloudellisten edellytysten merkitystä merkittävästi.

Verohallinto on suorittanut majoitus- ja ravintolatoimialan laajamittaisen verotarkastusoperaation, jossa paljastettiin taloudellisia häiriöitä. Verohallinnon ja aluehallintoviraston viranomaisyhteistyö valvontaprojektin kautta selvisi, että yli 60 prosentissa tarkastuksen kohteiksi joutuneissa yrityksissä, oli havaittu julkisoikeudellisten maksujen laiminlyöntiä ja useiden tarkastuskohteiden osalta myös tulojensalausta.²⁴²

Verotuskäytännössä kassaraporttien ja kirjanpidon vastaamattomuus ja tulojen puutteet on voitu katsoa yleensä osakkaalle peitellyksi osingoksi. Viranomaisen käyttää käytet-

²⁴¹ Vrt. Saneerausmenettelyn vaikutukset hankintalaissa harkinnanvaraisena poissulkemisperusteena.

²⁴² Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö: Harmaa talous 2015.

tävistä olevista resursseistaan vuosittain 12–14 henkilötyövuotta toimialaa koskevaan valvontaan ja verohallinto suorittaa kyseisen toimialan yrityksiin (13 000 yritystä) 82–143 verotarkastusta. Vuosien 2007 – 2010 aikana verohallinto on suorittanut toimialalla keskimäärin 108 tarkastusta vuosittain.²⁴³

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on selvittänyt majoitus- ja ravitsemusalan anniskeluluvanhaltijoiden taloudellista luotettavuutta vuosina 2011, 2012 ja 2013.

Alkoholilainsäädäntö vanhoilla edellytyksillä:

Alkoholilain (AlkohL) 21 a §:ssä todetaan, että luvan hakijalta vaadittava luotettavuus ja taloudelliset edellytykset puuttuvat, jos:

- hakija on ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastamaan veloistaan,
- hakijalta tai yhteisöltä, jossa hakija on käyttänyt määräämisvaltaa, on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana peruutettu pysyvästi anniskelulupa,
- hakija on toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen,
- hakija on käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi mainittuna aikana on rauennut varojen puutteesta ja hakijan edellä mainittu tai siihen välittömästi verrattavissa oleva aikaisempi toiminta osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan anniskelutoimintaa.²⁴⁴

Alla olevassa kuvassa on selvitetty, miten käyttökatteen määrä poikkeaa kahden eri myyntikateprosentin välillä. Esimerkin tarkoitus on havainnollistaa myyntikateprosentin vaikutusta kahden samalla toimialalla toimivan yrityksen välillä. Molemmilla alkoholiotot ovat 100.000 euroa vuodessa, mutta ne käyttävät toiminnassaan toisistaan poikkeavia myyntikateprosentteja. Molemmilla yrityksillä on saman suuruiset palkat, vuokrat ja muut kulut, joten näillä ei ole vaikutusta käyttökatteen määrään. Kuvasta voidaan

²⁴³ Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö: Harmaan talouden tilannekuva III/2011

²⁴⁴ HE 119/1994.

havaita, että nimenomaan ravintola-alalla toimivilla yrityksillä tietyn suuruisen katetuotoprosentin käyttäminen on ratkaisevaa jäljelle jäävän käyttökateen suuruuden osalta. Alkoholin myyntihinnoissa tuo prosentti liikkuu 51 – 60 % kohdilla.

TAULUKKO 1. Käyttökateaulukko (Harmaantalouden selvitysyksikkö)

		Yritys	A 50 %	B 68 %		
		Liikevaihto	200 000	312 500		
		Ostot	100 000	100 000		
		Myyntikate	100 000	212 250		
		Palkat	60 000	60 000		
		Vuokrat	40 000	40 000		
		Muut kulut	25 000	25 000		
		Käyttökate	-25 000	87 500		

Vertailusta voidaan havaita, kuinka 18 prosentin ero myyntikatteissa esimerkkiyritysten välillä, vaikuttaa merkittävästi yritysten käyttökateen määrään. Yritys, joka käyttää myynnissään 50 prosentin myyntikatetta, aiheuttaa tälle 25 tuhatta euroa negatiivisen käyttökateen. Vastaavasti yritys joka käyttää toiminnassaan 68 prosentin myyntikatetta, muodostaa tälle käyttökateen määräksi 87 500 euroa positiiviseksi.

Myyntikateprosentti vaihtelee ravintolatoimialalla jonkin verran eri vuosien välillä. Keskimääräinen myyntikateprosentti on ollut vuonna 2012 68 prosenttia ja vuonna 2013 67 prosenttia. Yritys joka käyttää toiminnassaan 50 tai tätä alemmaa myyntikateprosenttia, on katsottu poikkeavan merkittävästi yleisestä hintatasosta. Tällä on katsottu olevan olennainen merkitys ohimyyntin lisääntymiseen ja sitä myötä harmaan talouden riskin kasvattamiseen.²⁴⁵ Edelleen ohimyyntillä ja alhaisten myyntikateprosenttien käyttämisellä on vaikutusta yrityksen tulosvaikutukseen ja sen tilinpäätöksestä saataviin tietoi-

²⁴⁵ Harmaan talouden selvitysyksikö asiantuntijakirjoitus 2014f.

hin. Normaalissa tilanteessa liian alhaisella myyntikatteella myyvä yritys, söisi pitemmällä aikavälillä omia rahoitusvarojaan.

5.2.2. Yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut

Pekka Lith on todennut yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen lisääntyneen merkittävästi 2010-luvulla. Erityisesti terveyspalveluita harjoittavien yritysten lukumäärä on kasvanut huomattavasti. Sen sijaan sosiaalialan palveluita tarjoavien yritysten lukumäärä on laskenut alalla toteutettujen yrityskauppojen ja yritystoiminnan omaehtoisen lopettamisen seurauksena.²⁴⁶

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) astui voimaan 1.10.2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valvovina viranomaisina toimivat aluehallintovirastot ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Nykyisen lainsäädännön mukaan Valviran vastuulle kuuluvat aluehallintovirastojen ohjausvastuu, niiden menettelytapojen, toimintaperiaatteiden ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi.²⁴⁷ Sosiaali ja terveyspalvelujen järjestämiseen ollaan kaavailemassa merkittäviä muutoksia ja huomattavaa tukea pyritään löytämään yksityisten palveluntarjoajien kautta, koska pelkästään julkisten palvelujen voimavaroilla vaadittuja tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa²⁴⁸.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushanke merkitsee myös tämän elinkeinomuodon valvontatarpeiden ja jo käytössä olevien valvontakeinojen uudelleentarkistamista. Valtioneuvoston toteuttamassa vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushankkeessa, todetaan tavoitteeksi mm. jälkikäteisen valvonnan karsiminen ja tämän korvaaminen ennakollisella neuvonnalla.²⁴⁹

Yksityistä terveydenhuoltotoimintaa harjoittavien luvanhaltijoiden edellytykset eroavat merkittävästi erityisesti anniskeluluvanhaltijoiden toimintaa säätelevistä vaatimuksista.

²⁴⁶ Lith 2013: 4–5.

²⁴⁷ Valvira internet sivut.

²⁴⁸ Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus 2015–2019.

²⁴⁹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2017.

Erityinen ero näiden välillä liittyy vaatimukseen luvanhaltijan taloudellisesta luotettavuudesta ja sitä kautta taloudellisten häiriöiden merkityksestä luvan myöntämisvaiheessa. Ero korostuu erityisesti jälkikäteisten valvontakeinojen hyödyntämisessä. Laissa (152/1990) 3§:ssä ei ole mainittu luvanhaltijoiden edellytyksiksi taloudellista luotettavuutta eikä sen merkitystä lupaharkinnassa.²⁵⁰

Käytännössä tällainen lainsäädännössä ilmenevä valvontatoimenpiteellinen puute, rajaa valvontaviranomaiselta mahdollisuuden selvittää ja arvioida jälkikäteen yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon-luvanhaltijan taloudellista luotettavuutta. Kuten olemme jo 3 pääluvussa todenneet, niin taloudellisen luotettavuuden käsitteellä ja sen mittaustavoilla, on olennainen merkitys erityisesti luvanhaltijan julkistaloudellisten velvoitteiden hoidon kannalta. Aluehallintovirasto ei voi nykyisen lainsäädännön nojalla selvittää mahdollista luvanhaltijaan kohdistuvaa luotettavuuden riskiä jälkikäteen. Jälkivalvonnassa valvontaviranomainen ei voi myöskään selvittää mitään muitakaan taloudellisia epäkohtia, jotka voisivat vaarantaa luvanhaltijan muun luotettavuuden.

Asiantuntijahaastattelusta käy ilmi, että taloudellisen luotettavuuden muun esim. ammatillisen luotettavuuden tunnusmerkit ovat usein kytköksissä toisiinsa ja voivat aiheuttaa laiminlyöntien ketjureaktion luvanhaltijan käyttäytymisessä.²⁵¹ Tämän voidaan katsoa olevan erittäin huolestuttavaa ja aiheuttavan merkittävän esteen toimialan harmaan talouden valvontamahdollisuuksiin.

Asiantuntijahaastattelusta ilmenee, että esim. yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon luvanhaltijoiden valvonnassa, taloudellisten edellytysten selvittäminen jää pääosin ainoastaan pintapuoliseksi ennen luvan myöntämistä. Tällainen alkoholilupavalvonnassa käytettävä taloudellisen luotettavuuden valvonta hoidetaan pääosittain alkoholiviranomaisten konsultoinnin ja näiden asiantuntemuksen pohjalta.²⁵²

”Terveydenhuollon valvonnassa taloudellisia edellytyksiä ei tutkita kovinkaan syvällisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että taloudellisen luotettavuuden tun-

²⁵⁰ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014b.

²⁵¹ Asiantuntijahaastattelu 18.4.2017.

²⁵² Asiantuntijahaastattelu 18.4.2017.

nusmerkkejä ei tutkita tarkasti. Taloudellisten riskien arviointi toteutetaan yleensä yhdessä alkoholiviranomaisen juridiseen ja taloudelliseen asiantuntemukseen tukeutuen.”

”Taloudellisen luotettavuuden heikentäviä tekijöitä tarkastellaan useasti terveydenhuollon valvontahenkilön kanssa yhdessä kuten. yhtiöiden osakkaiden taustoja ja muita taloudelliseen luotettavuuteen liittyviä tekijöitä”

”Taloudellisen luotettavuuden olemassaolo on kulmakivi toimivan ja terveen elinkeinotoiminnan harjoittamiselle. Viranomaisvalvonnassa mahdollistetaan ensisijaisesti elinkeinotoiminnanharjoittaminen siten, ettei toimintaa hankaloiteta tarpeettomasti.”

Yksityisen sosiaali- ja terveysalan valvonnan yhtenäisyyttä rasittaa alaa koskeva sekava tulkinnallinen lainsäädäntö. Suuren ongelman muodostaa myös sovellettavan lainsäädännön nopeat muutokset, jonka vuoksi alan toimijoiden yhdenvertainen kohtelu luvan saannin edellytyksissä saattaa vaarantua. Tästä syystä sosiaali- ja terveystoimialalla saattaa toimia luvanhaltijoita, joiden luvansaannin edellytykset ovat olleet luvan myöntämisvaiheessa toisistaan poikkeavat. Yhdenvertaista kohtelua saattaa heikentää myös alan vahvasti hallinnollisen ammattitaidon vaatimukset, jonka vuoksi suuremmat toimijat ovat toimialalla vahvemmassa asemassa. Pienemmillä yrityksillä ei välttämättä ole mahdollisuutta eikä resursseja panostaa hallinnollisen puolen asiantuntemukseen.²⁵³

Uusimman hallituksen esityksen (52/2017) laiksi sosiaali- ja terveystoimialojen tuottamisesta, palvelun tuottajaa ja toimintaa koskevat edellytykset muodostuvat 5 §:n mukaan seuraavasti:

Pykälän 1 momentin kohdan mukaan:

- luonnollisen henkilön ollessa palveluntuottaja, tulisi tämän olla 18 vuotta täyttänyt
- henkilön toimintakelpoisuus ei saisi olla rajoitettu holhoustoimilain (442/1999) mukaisella tavalla

²⁵³ Kilpailu- ja kuluttajaviraston 2014:50–52.

- luonnollinen henkilö ei saisi olla myöskään liiketoimintakiellossa tai konkurssissa siten kuin konkurssilaissa (120/2004) nämä käsitteet on määritetty

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan:

- tuottaja ei olisi saanut käyttää määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi on rauennut varojen puutteessa

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan säädetään tuottajaa koskevista taloudellisista vaatimuksista. Palvelun tuottajan ei voitaisi katsoa huolehtivan taloudellisista velvoitteistaan seuraavissa tilanteissa:

- palvelun tuottaja on konkurssissa
- tällä on maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia erääntyneitä verovelkoja tai saatavia ulosotossa
- muita julkisia velkoja hoitamatta (lakisääteiset vakuutusmaksut)
- ulosotossa todettu varattomuudesta
- maksukyvyttömyys
- palvelun tuottajan muut veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita tämän maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja.

Vaikka uuden sosiaali- ja terveystalouden esitöillä on pyritty huomioimaan myös palvelun tuottajan mahdollisia taloudellisia riskejä, ovat valvontakeinot taloudellisen luotettavuuden ja taloudellisten toimintaedellytysten osalta edelleen puutteelliset.

Laissa on säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä yksityiset sosiaali- ja terveydenhoitoalan toimijat ovat vapautettu arvonnäkökulmasta verovapautuksesta. Käytännössä verovapautus aiheuttaa paljon tulkinnanvaraisuutta verotuskäytännössä. Epäselvyyttä aiheuttaa erityisesti sovellettavan lainsäädännön väljä sanamuoto ja se, että toimiala elää siihen liittyvien säästöjen näkökulmasta eräänlaista murrosvaihetta.

Voimassa olevassa sosiaalipalvelulaissa (922/2011) 10 § jakaa sosiaalipalveluiden tuottamisen luvanvaraiseen ja ilmoituksen varaiseen toimintaan. Luvanvaraiseksi palvelun tuottaminen luokitellaan silloin, kun tarjoaja tuottaa jatkuvasti ympärivuorokautisesti sosiaalipalveluja. Lupa kattaa kaikki palvelujen tuottajan ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavat toimintayksiköt. Ilmoituksenvaraiseksi toiminnaksi luokitellaan kaikenlainen muu toiminta, jotka eivät ole ympärivuorokautisia sosiaalipalveluita.²⁵⁴ Sosiaalialan palveluiden toimintaa koskeva jako koskee kaikkia palveluiden tuottajia, eikä toimijan oikeudellisella muodolla ole merkitystä toiminnan luvanvaraisuuden ja ilmoituksenvaraisuuden osalta. Toimintaedellytykset ovat samat molempien osalta.

Yksityisiä sosiaalipalveluita koskevassa laissa palvelujen tuottajalta edellytetään, että se kykenee asianmukaisesti vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan. Laissa on viitattu erityisesti verojenmaksukykyyn ja toimijan mahdolliseen konkurssitilaan. Palvelujen tuottaja jonka verovelkojen määrä ei ole vähäinen suhteessa maksukykyynsä tai jolla on saatavia ulosotossa, ei katsota kykenevän vastaamaan asianmukaisesti taloudellisista velvoitteistaan. Vastaavaa velvoitetta, vakaan taloudellisen tilanteen ylläpidosta edellytetään myös monien muiden luvanvaraisen elinkeinotoiminnan osalta (ravintola- ja majoitusala sekä siivouspalveluiden tarjoaminen). Ongelmalliseksi yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnan kannalta tekee se, että viranomaisella ei ole nykyisen lainsäädännön kautta mahdollisuutta selvittää luvanhaltijoiden ja ilmoitusvelvollisten taloudellista tilannetta ja luotettavuutta jälkivalvonnassa. Sillä ei ole myöskään nykyisen lain voimalla mahdollisuutta selvittää vastuuhenkilöiden ja määräämisvaltaa käyttävien henkilöiden taloudellista tilannetta jälkikäteen.²⁵⁵

Lupaviranomaisen mahdollisuus puuttua toimintaan edellyttää, että heikko taloudellinen tilanne vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuuden. Muussa tapauksessa luvan peruuttaminen tai rekisteristä poistaminen ei ole mahdollista. Lupaviranomaisen ennakointi rajoittuu käytännössä siis ainoastaan tilanteeseen, jossa lupaviranomainen vasta harkitsee hakijan taloudellisten edellytysten täyttymistä. Toiminnan valvonta näin ollen on

²⁵⁴ HE 302/2010 vp s. 34.

²⁵⁵ HE302/2010 vp s. 34.

nykyisessä tilanteessa todella rajoittunutta. Sosiaalialan palveluiden tarjoajien luvan peruuttamisen kynnys onkin nostettu harvinaisen korkealle juuri tässä elinkeinotoiminnassa. Tälle on olemassa useita erilaisia syitä, mutta yksi merkittävä vaikutus on varmasti sosiaalipalveluiden merkitys toimivien välttämättömien palvelujen tarjonnassa. Luvan peruuttaminen edellyttää, että lain säännöksiä on rikottu olennaisesti. Vastaavanlainen tilanne ilmenee myös yksityisiä terveydenhuoltopalveluita tarjoavien tuottajien kohdalla, jossa luvan peruuttaminen edellyttää säännösten törkeää rikkomista. Tällaiselle poikkeuksellisen Tämä aiheuttaa elinkeinovalvonnan kentällä sen tilanteen, että sosiaalialan toiminnan harjoittajan taloudellista luotettavuutta ei voida seurata nykyisen lainsäädännön avulla.²⁵⁶

Yksityisiä terveydenhuoltopalveluita 152/1990 (Yksityinen terveydenhuoltolaki) 13 §:ssä määritetään valvonta ja yleinen ohjaus kuuluvaksi sosiaali- ja terveysministeriölle. Palveluiden ohjaus ja valvonta kuuluvat aluehallintovirastolle. Valviran tehtävänä on ministeriön alaisuudessa ohjata aluehallintoviraston toiminnan yhtenäisyyttä ja ratkaisukäytäntöjen ja menettelytapojen yhdenmukaisuutta.²⁵⁷

Yksityisten terveydenhuoltotoimintaa harjoittavien luvanhaltijoiden edellytykset eroavat merkittävästi erityisesti anniskeluluvanhaltijoilta vaadittavista edellytyksistä. Erityinen ero näiden välillä liittyy luvanhaltijan taloudelliseen luotettavuuteen ja sitä kautta taloudelliseen häiriöiden merkitykseen lupaharkinnassa. Laissa 152/1990 3§ssä ei ole mainittu luvanhaltijoiden edellytyksiksi taloudellista luotettavuutta eikä sen merkitystä lupaharkintaa suoritettaessa voida näin ollen myöskään tutkia.²⁵⁸

5.2.3. Yksityinen perintätoiminta

Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (517/1999) ns. perintälupalaki, tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1999 yhdessä saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) kanssa. Perintälupalain nojalla saatavien perintä on säädetty luvanvaraiseksi, lukuun ottamatta

²⁵⁶ HE 302/2010 vp s. 24–25.

²⁵⁷ Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö: Yksityisen terveydenhuollon yritykset, 27.5.2014

²⁵⁸ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2014b.

tietyjä poikkeuksia lain sanamuodossa, kuten velallisen oikeus periä omia saataviaan ilman toimilupaa. Luvan myöntämisen edellytykseksi on säädetty, että hakija on vakavarainen, luotettava ja tällä on oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa. Lisäksi edellytyksenä on, että hakija on ilmoittanut perintätoiminnasta vastaavan henkilön, jonka velvollisuutena on huolehtia hyvän perintätavan noudattamisesta ja perintätoiminnan harjoittamisen lainmukaisuudesta.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on arvioinut asiantuntijakirjoituksessaan perintätoiminnan rekisteröimisedellytyksiä ja toimivaltaisen valvontaviranomaisen mahdollisuutta selvittää yritysten velvoitteiden hoitoa ja luotettavuutta. Selvityksessä todetaan, että rekisteröinnin edellytyksiä ja taloudellista luotettavuutta selvitetään suppeasti. Valvonta viranomaisella ei ole selvitysyksikön mukaan myöskään riittäviä mahdollisuuksia ja toimivaltaa selvittää rekisteröinnin edellytyksiä riittävästi. Ongelmaksi selvitysyksikkö on katsonut lisäksi, että rekisteröinnin edellytykseksi ei ole säädetty yrityksen ja sen vastuuhenkilöiden sekä muiden omistajien julkistaloudellisten velvoitteiden hoitamista.²⁵⁹

Perintätoiminnan harjoittamista koskeva lainsäädäntö uudistui 1.6.2018. Uusi laki perintätoimen harjoittajien rekisteröinnistä (411/2018) tulee voimaan 1.9.2019. Uudella lailla säädetään perintätoiminnan harjoittamisesta toisen lukuun sekä omien saatavien perinnässä tietyissä rajatuissa tapauksissa. Lakiin on tehty huomattavia toivottavia uudistuksia, jotka edistävät valvontaviranomaisen mahdollisuutta selvittää rekisteröinnin ja ilmoituksen tekijän taloudellista luotettavuutta ja muita edellytyksiä.²⁶⁰

Lain mukaan perintätoimen harjoittajalta vaaditaan riittävää luotettavuutta. Luotettavuutta arvioitaessa otetaan huomioon perintätoimen harjoittajan sekä tähän liittyvien henkilöiden ja muiden yritysten veroihin ja muihin julkisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitaminen. Rekisterinpitäjänä toimiva Aluehallintovirasto saa tehtävää var-

²⁵⁹ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2016a.

²⁶⁰ HE 206/2017 vp s.16–18.

ten tiedonsaantioikeuden edellä todettuihin tietoihin ja se voi lisäksi käyttää tehtävässään velvoitteidenhoito-selvityksiä.²⁶¹

Uudessa perintätoiminnan harjoittamista koskevan lain 8 §:ssä säädetään perintätoiminnan harjoittajan edellytyksistä mm. seuraavasti:

- ilmoituksen tekijä ei saa olla konkursissa
- ilmoituksen tehneen luonnollisen henkilön toimintakelpoisuutta ei saa olla rajoitettu
- ilmoituksen tekijä on oltava vakavarainen
- ilmoituksen tekijä kykenee huolehtimaan asiakasvaroista

Lisäksi lain 9 §:ssä säädetään erikseen ilmoituksen tekijää koskevasta luotettavuuden ehdosta, jonka mukaan;

"Ilmoituksen tekijää ei myöskään pidetä luotettavana, jos tämä on kolmen arviota edeltävän vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen."

*"Jos ilmoituksen tekijä on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa samoin kuin sitä, jolla on suoraan tai välillisesti enemmän kuin 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta muussa yhteisössä. Luotettavuuden arvioimiseksi voidaan 2 momentissa tarkoitettut seikat selvittää sellaisista yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä tai yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät ilmoituksen tekijään tai edellä tässä momentissa mainittuihin henkilöihin."*²⁶²

Vaikuttaisi siis siltä, että uutta yksityistä perintätoimintaa koskevassa laissa, on huomioitu ilmoituksen tekijän taloudelliset olosuhteet ja taloudellinen luotettavuus yksityis-

²⁶¹ TrV: 11.10.2018

²⁶² HE 206/2017 vp s. 26–29.

kohtaisemmin. Näistä erityisesti vakavaraisuuden edellytys ja luotettavuuden käsite, tarjoaa mahdollisuuden tarkastella ilmoituksen tekijän taloudellista tilannetta ja taloudellisia toimintaedellytyksiä tehokkaammin. Vakavaraisuuden edellytyksellä laissa tarkoitettaisiin ulosottorekisterin tietojen, mutta myös muita mahdollisia selvityksiä, joiden perusteella ilmoituksen tekijä on kykenemätön vastaamaan veloistaan.²⁶³ Muilla mahdollisilla selvityksillä voitaisiin tarkoittaa esim. verohallinnon kanssa tehtyä velkajärjestelyä, jos ilmoituksen tekijä ei ole noudattanut tätä.

5.2.4. Yksityinen vartiointiala

Yksityinen vartiointiala on osa turvallisuusalaa, johon lukeutuu vartiointipalvelujen lisäksi myös muita palveluita²⁶⁴. Käytännössä turvallisuusalan toimiala on hajanainen, koska alaan voidaan katsoa kuuluvan kaikki sellaiset yritykset, jotka itse katsovat kuuluvansa tälle toimialalle palvelujensa ja strategiansa perusteella. Toimiala on kasvamassa, koska yhä useammat kaupan ja teollisuuden alan yritykset haluavat keskittyä omaan ydintoimintaansa. Turvallisuusalan kasvulla on tiivis yhteys myös turvatekniikkateollisuuden kasvulle ja sen laajenemiselle uusille toimialueille.

Yksityisiä vartiointipalveluja ostavat enenevässä määrin myös julkiset laitokset, jonka vuoksi tällä toimialalla on merkitystä myös julkisten hankintamenettelyjen näkökulmasta. Yksityinen turvallisuusala koostuu useista pk-yrityksistä, mutta suurin osa alan liikevaihdosta koostuu muutaman ison kansainvälisen yrityksen toiminnasta. Tästä syystä alalla on huomattava kansainvälinen yhteys.²⁶⁵

Harmaan talouden selvitysyksikön tekemässä asiantuntijakirjoituksessa on selvitetty mm. yksityisen vartiointialan luvansaannin taloudellisen luotettavuuden selvittämistä ja luvansaajien julkistaloudellisten maksujen suorittamista. Selvityksen perusteella selvitysyksikkö huomautti, että

²⁶³ Emt. s. 28.

²⁶⁴ Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus 2013d.

²⁶⁵ Hautamäki 2016: 4–5.

Laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1085/2015) on säädetty turvallisuus alan elinkeinoluvan edellytyksistä. Lain 71 § :n mukaan, laissa on säädetty seuraavista edellytyksistä:

Turvallisuusalan elinkeinoluvan myöntäminen luonnolliselle henkilölle edellyttää että:

- luvansaaja on rehellinen ja luotettava ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva
- ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu; sekä
- varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin.

Oikeushenkilölle myönnettävä turvallisuusalan elinkeinolupa edellyttää sen sijaan että;

- se kykenee varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta hyvin
- sen hallintoelimiin kuuluvat henkilöt ja toimitusjohtaja sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaiset yhtiömiehet täyttävät 1 momentin 1—3 kohdassa säädetty vaatimukset.

5.3. Luvan peruuttaminen

Aikaisemmassa alaluvussa käsitellyt luvat kuuluvat kaikki perustuslaissa määriteltyihin elinkeinolupiin. Tästä syystä niiden peruuttamisedellytyksiä tulee tarkastella ottaen arvioinnissa huomioon, miten perustuslain 18 § 1 momentissa ammatin ja elinkeinonvapautta suojataan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO: 2017:15) oli kyse siitä, että ELY-keskus oli peruuttanut tavaraliikenneluvan verovelosta ja ulosottosaatavista johtuvista syistä. Luvan peruuttamista oli perusteltu sillä, että luvanhaltija ei täyttänyt enää vakavaraisuuden edellytystä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ELY-keskus ei ollut menetellyt luvan peruuttamisessa luvanhaltijaa kohtaan syrjivästi tai muuten kohtuuttomasti. Luvanhaltija ei ollut myöskään yrittänyt korjata tätä koskevaa laiminlyöntiä tai virhettä, jonka vuoksi ELY-keskus oli toiminut luvan peruuttamisessa oikeasuhteisesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Esimerkiksi ratkaisussa KHO: 2013/41 rinnastettiin anniskeluluvan peruuttamisen elinkeinovapauden rajoittamiseen. Ratkaisussa todettiin, että elinkeinoluvan peruuttaminen on mahdollista vain luvanhakijan tekemien riittävän vakavien ja olennaisten rikkomusten tai laiminlyöntien kohdalla. Lisäksi peruuttaminen voi olla perusteltua myös silloin, kun luvanhaltija ei ole kehotuksista huolimatta korjannut edellä mainitun kaltaista toimintaa.

Hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan (Hao:13.4.2016:16/0173/1) maksettavaksi erääntyneet verot voi joko suorittaa taikka laiminlyödä. A Oy ei ollut toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamista taikka muullakaan tavalla rikkonut alkoholilain säännöksiä tavalla, joka osoittaa sen sopimattomaksi harjoittamaan anniskelutoimintaa. Aluehallintoviraston päätös oli tästä syystä kumottava.²⁶⁶

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tutkintakäytännön mukaan, elinkeinoluvan peruuttaminen on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempi kuin luvan saannin epääminen. Tästä syystä luvan peruuttamismahdollisuus on haluttu sitoa vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijan saamat huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden ja laiminlyöntien korjaamiseen. Luvan peruuttamisharkinnassa on otettava huomioon HE erityisesti siinä mainitun lainsäätämisen tarkoitus. Lisäksi on huomioitava, mikä merkitys luvanhaltijan taloudelliselle tilanteelle tulee antaa. Erityisesti anniskeluvalvonnan osalta merkitykselliseksi nousee harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta.²⁶⁷

Elinkeinoluvan peruuttamisen puolesta puhuu myös seuraava alla oleva korkeimman hallinto-oikeuden antama ratkaisu, jossa arvioitiin verotarkastuskertomuksen havaintojen vaikutusta luvan peruuttamispäätökseen. Ratkaisussa arvioitiin myös sitä, oliko menettely ollut yrityksen taholta tahallista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO: 2016:186) aluehallintovirasto oli peruuttanut luvanhaltijan alkoholiluvan perustuen niihin tosiasioihin, että yrityksessä oli havaittu verotarkastuksen perusteella huomattavaa kirjanpidon ulkopuolista myyntiä. Luvanhaltija oli myös toistuvasti jättänyt toimittamatta aluehallintovirastolle ilmoitukset alkoholimyynteistään.

²⁶⁶ Vrt. KHO: 2013:41; KHO:2013: 111.

²⁶⁷ KHO: 2013/41.

Yhtiö oli perustellut vastineessaan ohimyyntiä sillä, että laiminlyönti oli aiheutunut yksinomaan yrityksen toisen osakkaan toimenpiteistä, joista yhtiön kirjanpitäjä ja toinen osakas eivät olleet lainkaan tietoisia. Yhtiössä oli lisäksi ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin, joilla ohimyyntiä harjoittaneen osakkaan työnteko yhtiössä oli lopetettu välittömästi. Osakas oli lisäksi luopunut yhtiön omistusosuudestaan. Yhtiö oli vedonnut vastineessaan myös *Ne bis in idem* -kieltoa, jonka mukaan samasta virheestä/laiminlyönnistä ei voida rangaista kahteen kertaan. Yhtiö katsoi verotarkastuksesta aiheutuneet veronmääräykset ja alkoholiluvan peruuttamisen seuraamuksen *Ne bis in idem* -kiellon mukaiseksi tilanteeksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että luvanhaltija oli toistuvasti ja huomattavassa määrin jättänyt ilmoittamatta veroja ja muita julkisoikeudellisia maksuja, jonka vuoksi luvan pysyvä peruuttaminen olisi sinänsä alkoholilain 22 §:n 1 momentin mukainen seuraamus. Kirjanpidon ohimyynti kohdistui kuitenkin ainoastaan yhtiön toiseen osakkaaseen, jonka vuoksi luvan määräaikainen peruuttaminen oli katsottava kohtuullisemmaksi sanktioseuraamukseksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös, ettei kyseisessä tapauksessa ollut kysymys kahdenkertaisen rangaistavuuden tilanteesta.

Yllä kuvatusta ratkaisusta voidaan erottaa useita eri tekijöitä, joilla on ollut vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden antamaan ratkaisuun. Ensinnäkin kyse on ollut lähtökohteisesti siitä, milloin lupa voidaan menettää luvanhaltijan menetettyä luotettavuutensa ja milloin seuraamuksen voidaan katsoa olevan kohtuullinen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen suhteessa aiheutuneeseen laiminlyöntiin/virheeseen. Huomionarvoista ratkaisussa on se, että korkein hallinto-oikeus toteaa perusteluissaan;

"Alkoholilainsäädännöstä tai sen esitöistä ei ole johdettavissa, ettei aluehallintovirasto voisi käyttää verotarkastuskertomusta alkoholilaissa tarkoitetun luotettavuuden ja taloudellisten edellytysten arvioinnissa."

Korkein hallinto-oikeus toteaa siis, ettei verotarkastuskertomuksen tietojen hyödyntämisen rajoittamisesta elinkeinovalvonnassa, ole erikseen säädetty alkoholilain esitöissä. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus toteaa, että verotarkastuskertomuksella on olennainen merkitys arvioitaessa luvanhaltijan luotettavuutta ja taloudellista tilannetta. Toinen huomionarvioinen piirre ratkaisussa on myös se, että luvanhaltija oli toteuttanut riittävästi korjaavia toimenpiteitä, yrityksessä havaitun laiminlyönnin/virheen poistamiseksi. Kirjanpidon ulkopuolista myyntiä harjoittaneen osakkaan poistaminen yrityksen hallituksesta ja yhtiön organisaatorakenteesta, oli korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan riittävä toimenpide virheen/laiminlyönnin osittaiseen poistamiseen. Lisäksi

kun yhtiö ja kirjanpitäjä olivat toimineet myös valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan vilpittömässä mielessä, ei luvan pysyvä peruuttaminen olisi ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen sanktiotoimenpide.

Taulukko 2. Taloudellinen luotettavuus

VALVONTA-KRITEERI	Majoitus- ja ravitsemisala	Sosiaali- ja terveystalvet (HE 52/2017) Voimaan 1.1.2019.	Yksityiset turvallisuuspalvelut	Perintätoiminta
VEROT JA SOTE-MAKSUT	verovelkojen määrää ja niiden yhteys elinkeinotoiminnan jatkamiseen vakavaraisuuden edellytys	toistuvat verovelat sote-maksut, muut maksulaiminlyönnit	vakavaraisuuden edellytys	luotettava ja vakavarainen luotettavuus puuttuu, jos 3 edeltävän vuoden aikana toistuvasti laiminlyönyt veroja, tullin maksuja, sote-maksuja
KONKURSSI & SELVITYSMENETTELY	konkurssi (kohtuullisuus ja suhteellisuus) konkurssipesällä oikeus jatkaa toimintaa	ei konkursia ulosotto-saatavat	ei konkurssissa konkurssi- tai kuolinpesällä oikeus jatkaa toimintaa	ei konkurssissa
YRITYSYHTEYDET	huomioidaan hallintoelimen henkilöt, yhtiömiehet (Ky) ja vastuunalaiset yhtiömiehet (avoin yhtiö)	konkurssi taustayrityksen konkurssi 5v.	huomioidaan hallintoelimen henkilöt, yhtiömiehet (Ky) ja vastuunalaiset yhtiömiehet	huomioidaan yritysyhteydet, jotka välittömästi tai välillisesti kohdistuvat ilmoituksen tekijään
TILINPÄÄTÖKSEN TUNNUSLUVUT			vakavaraisuuden edellytys	vakavaraisuuden edellytys
VASTUUNHENKILÖIDEN MAKSUT JA VIRHEET	- vastuuhenkilön toimintakykyä ei saa olla rajoitettu - huomioidaan hakijan aikaisempi toiminta (verovelat ja muut julkiset maksut)	Ei liiketoimintakiellossa, vastuuhenkilön ei saa olla rajoitettu	toimintakyky ei saa olla rajoitettu huomioidaan varallisuusasema	toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu

VIRANOMAI- SEN REKIS- TERIMER- KINNÄT, TAUSTATIE- DOT, LU- VAN/REKISTE RÖINNIN PE- RUUTUS	<p>lupa voidaan pe- ruuttaa, jos 13 §:n edellytykset puut- tavat (verovelka, velan järjestely- toimet)</p> <p>verotarkastusha- vainnot</p>	verotarkas- tushavain- not	<p>lupa voidaan pe- ruuttaa, jos 71 §:n edellytykset puut- tavat -ei ole korjannut puutetta</p>	<p>vakavaraisuus puut- tuu, jos ulosotto- merkintöjä - huomioidaan ta- loudellinen asema</p>
---	--	----------------------------------	---	--

6. YHTEENVETO JA KEHITYSEHDOTUKSET

Taloudellisen luotettavuuden tunnusmerkit muodostuvat pääosin laskentatoimen käsitteistä taloudellinen asema ja tilanne, mutta yksistään nämä eivät kuitenkaan kuvaa riittävästi taloudellisen luotettavuuden edellytyksiä. Käsitteen määrittelyyn liittyy läheisesti yrityksen laiminlyöntien ja yrityksen muu moitittava toiminta. Tärkeää yrityksen taloudellisen luotettavuuden arvioinnissa on huomata, että kyse on yrityksen taloudellisen toimintakyvyn kokonaisuuden arvioinnista, jossa tilinpäätöstietoja, tilinpäätöksen liitetietoja ja muuta yrityksen toimintaan liittyvää aineistoa tulee arvioida kokonaisuutena. Tämän lisäksi on myös tärkeää huomioida yrityksen organisaatiossa tapahtuneet muutokset ja vastuuhenkilöjärjestelyt. Erityisesti ne tilanteet, joissa organisaation vastuuhenkilöiden muutokset toteutetaan lyhyen ajan sisällä, voivat olla signaali jostain yrityksen taloudelliseen tai ammatilliseen luotettavuuteen vaikuttavasta negatiivisesta tekijästä.

Tutkielman johdantoluvussa esitettiin dispositiona mm. tavoite selvittää taloudellisen luotettavuuden käsitettä ja tämän käsitteen määrittävät tunnusmerkit. Taloudellisen luotettavuuden käsite vaikuttaa koostuvan useista eri tekijöistä kuten esim. julkistaloudellisten velvoitteiden hoitamisesta, muista maksulaiminlyönneistä, verohallinnon rekisterimerkinnot, yrityksessä havaituista vastuuhenkilömuutoksista ja ns. yritysryppäistä. Ristiriidatonta on myös se, että taloudellisen luotettavuuden selvittäminen ja käsitteeseen kuuluvien tekijöiden selvittäminen, ei kuuluisi osaksi viranomaisten harmaan talouden torjuntamenetelmiä. Tästä huolimatta taloudellisen luotettavuuden tunnusmerkien kirjaus luvanvaraista/ rekisteröintiä edellyttävien toimialojen lainsäädännössä poikkeaa toisistaan huomattavasti.

Julkisten hankintojen osalta taloudellisen luotettavuuden valvonta perustuu yksittäisten lain säännösten mm. hankintalain poissulkemisperusteisiin. Tämän osuuden osalta täytyy huomata, julkisten hankintojen osalta laissa ei mainita taloudellisen luotettavuuden selvittämisestä. Sen sijaan julkisissa hankinnoissa mainitaan ehdokkaan/tarjoajan luotettavuus yleensä. Kuten totesimme, niin taloudellisella ja ammatillisella luotettavuudella on selkeä syy-yhteys toisiinsa. Asiantuntijahaastattelusta ilmenee, että luotettavuus voi heikentyä kumpaan suuntaan tahansa. Täytyy kuitenkin huomata, että epäkohdat talou-

dellisen luotettavuuden kokonaisuudessa, voivat aiheuttaa merkittäviä puutteita myös muussa yrityksen toiminnassa. Tärkeää on myös huomata, että julkisissa hankinnoissa yrityssidosten verovelat ja vastuuhenkilöiden verovelat ovat joissain yhteydessä toisiinsa. Julkisten hankintojen osalta tätä ilmiötä ei ole tutkittu vielä kovinkaan paljoa. Tästä syystä hankintayksiköiden tulisi kiinnittää tarjoajien/ehdokkaiden arvioinnissa myös huomiota vastuuhenkilöiden yrityssidoksiin ja yhteydet myös viron kaupparekisteriin.

Toisekseen tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten taloudellista luotettavuutta voidaan selvittää ja valvoa voimassa olevan lainsäädännön ja valvontakeinojen avulla eri elinkeinotoimialoilla. Tutkielmassa esiin tuoduista havainnoista voidaan tehdä johtopäätös, että taloudellista luotettavuutta ei valvota eri toimialoilla yhdenmukaisten ehtojen mukaisesti. Harmaan talouden selvitysyksikön esittämät havainnot eri elinkeinotoimialoilla ovat vaikuttaneet merkittävästi kutakin toimialaa koskevan lainsäädännön uudistamistarpeisiin ja usein nämä huomiot on myös käytännössä toteutettu päivitetystä lainsäädännössä. Huomionarvoista oli myös se, että ainoastaan majoitus- ja ravitsemistoimialalla, luvanhaltijan taloudellista luotettavuutta voidaan lain mahdollistamin keinoin arvioida myös verotarkastuskertomuksen tietojen perusteella. Muita toimialoja koskevassa lainsäädännössä tästä ei ole mainittu erikseen lainsanamuodossa.

Tutkielman elinkeinovalvontaa koskevassa pääluvussa 5 sekä alaluvussa 3.3.1 arvoitiin luvanvaraisen elinkeinotoiminnan nykyisiä valvontakeinoja. Tässä kohtaa todettiin, että myös elinkeinovalvontaviranomaisen tavoitteena, on muokata nykyisiä valvontakeinojaan ja käytössä oleviaan resursseja enemmän ennakkolliseen valvontamenettelyyn painottuvaksi. Tutkielmassa tuotiin pääpiirteisesti esille esimerkkinä ennakkolliset keskustelut, jonka tavoitteet ja toimintatapa voisivat soveltua myös elinkeinovalvontaviranomaisen valvontakeinoihin. Kyseessä on siis eräänlainen ohjaus- ja keskustelumenettely, jossa pyritään ratkaisemaan yrityksen ongelmat ennakoivalla toiminnalla. Uuden valvontatyökalun suunnittelussa voitaisiin arvioida esim. seuraavia kysymyksiä:

1. Voisimmeko ymmärtää hakijan tai luvanhaltijan liiketoimintaa paremmin, jos lisäisimme vuorovaikutusta asiakkaan kanssa?

2. Saisiko hakija/luvanhaltija nopeammin vastauksen esittämäänsä kysymykseen, jos valvontaviranomainen kirjeenvaihdon sijaan, istuisimme alas käymään asiaa yhdessä läpi?
3. Olisiko mahdollista välttää potentiaaliset raskaat oikeusprosessit lähes kokonaan, keskustelemalla asioista ennakollisesti?

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aalto-Setälä, Ilkka, Antti Aine & Petri Lehto (2016). Kilpailunrajoitukset: Lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Oy 1988: Porvoo-Helsinki-Juva.

Aarnio, Aulis (2006). Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY: Helsinki.

Aarnio, Aulis (2011). Luentoja lainopillisen tutkimuksen teorioista. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta ja tekijät.

Arrowsmith, Sue & Hans-Joachim Pascal, Friton (2009). Self-cleaning as a defense to exclusions for misconduct: An emerging concept in EC public procurement law? Public procurement law review 6/2009 pp. 257–282.

Eskola, Saila, Krakau Tarja & Erkkö Ruohoniemi (2017). Julkiset hankinnat. Helsinki: Alma Talent Oy ja tekijät.

Euroopan komissio (2013). Kokoelma siviili- ja kauppaoikeuden alan oikeudellista yhteistyötä koskevaa Euroopan unioninlainsäädäntöä. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

FCPA Update 2015. The SEC Announces First FCPA Enforcement Action Based on Allegedly Improper Hiring of Relatives of Foreign Officials. Saatavilla 8.2.2017:
http://www.debevoise.com/~media/files/insights/publications/2015/08/fcpa_update_august_2015.pdf.

Hallberg, Pekka & Pirkko, Ignatius, Heikki, Kanninen (1997). Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.

Harmaa talous ja talousrikollisuus (2018). Ilmoita virtuaalivaluutat. Saatavilla 21.5.2018: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/toimi-oikein/ilmoita-virtuaalivaluutat/>.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2011). Harmaan talouden tilannekuva III/2011: Harmaan talouden valvonta. Saatavilla: https://www.vero.fi/contentassets/a7f35eeac5a74429aa2b57ede5e0a421/harmaa-n-talouden-tilannekuva_3_2011_htsy.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2012a). Elinkeinotoiminnan verovelat. Saatavilla 13.9.2012: https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_10_2012/%7B65B8C5F8-733D-4349-AEFD-A1356E114059%7D/7787.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2012b). Sosiaalipalvelujen toimiala. Verohallinto. Saatavilla 23.10.2012: https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_12_2012/%7B9342F0CD-E90B-4A7D-8C20-665B56F2A997%7D/7889.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2013a). Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta. Toimeksiantona kirjoittanut Pekka Lith. Verohallinto. Saatavilla 7.5.2013: https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_5_2013/%7B695B968F-85FD-406C-AF62-26259EB0C138%7D/8480.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2013b). Siivouspalvelualan yritykset. Verohallinto. Saatavilla 21.5.2013:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_6_2013/%7B6A17AC0C-6CCB-4F98-BC09-7C0A11CAB9B5%7D/8504.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2013c). Kassalaitteet ja tulonsaukset. Verohallinto. Saatavilla 11.6.2013:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_8_2013/%7BBC627F9C-5BE7-4B06-A3C6-35F475EAE910%7D/8561

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2013d). Selvitys pikalainayrityksistä. Saatavilla 10.4.2013:

https://www.vero.fi/contentassets/a7f35eeac5a74429aa2b57ede5e0a421/asiantuntijakirjoitus_selvitys-pikalainayrityksista.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2013e). Vartioimisala. Saatavilla 29.1.2013:

<https://www.vero.fi/contentassets/a7f35eeac5a74429aa2b57ede5e0a421/asiantuntijakirjoitus-vartioimisala.pdf>.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2014a). Sairaankuljetus. Verohallinto. Saatavilla 27.5.2014:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_6_2014/%7B209C2BEE-4E83-4E39-8AA6-F907A8F6F1EA%7D/9634

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2014b). Yksityisen terveydenhuollon yritykset. Verohallinto Saatavilla 27.5.2014:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_5_2014/%7BEC4D53C9-C380-4568-BF9E-0A066348975B%7D/9635.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2014c). Suomalaisten yritysytkennät Viroon. Verohallinto. Saatavilla 28.1.2014:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_2_2014/%7B0343641C-C2D1-4526-9E32-54FA8C8AA765%7D/9177.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2014d). Työnantajat verohallinnon rekisterissä ja sosiaalivakuuttamisessa. Verohallinto. Saatavilla

4.11.2014:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_122014_Tyonantajat_Verohallinnon_rekisterissa_ja_sosiaalivakuuttamisessa/%7B92A594E9-9B26-48FD-808C-41E8FD892A97%7D/10033.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2014e). Tekes – asiakaskartointus. Verohallinto. Saatavilla 9.10.2014:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_102014_Tekes__asiakaskartointus/%7BFAA1BAA3-FC7C-4339-90D9-5FC73A95455D%7D/9975.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2014f). Anniskeluluvanhaltijat Suomessa. Saatavilla 28.10.2014:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_112014_Anniskeluluvanhaltijat_Suomessa/%7BB0FA1E8E-1DEF-4FFC-A58F-ED115610004C%7D/9988.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2015a). Viranomaisten tiedonsaantioikeudet yrityksen lähipiirin kytkennöistä ja velvoitteiden hoidosta. Verohallinto. Saatavilla 27.10.2015:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_8_2015/%7B33CAB143-6F85-4159-938D-64AC81C7B00B%7D/11181.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2015b). Helsingin kaupungin hankinnat. Verohallinto. Saatavilla 19.5.2015:

https://www.vero.fi/download/Helsingin_kaupungin_hankinnat/%7BB98D2469-FEE0-43B4-8142-A8F74F359154%7D/10794.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2015c). Elinkeinotoiminnan verovelat. Verohallinto. Saatavilla 3.3.2015:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_32015_Elinkeinotoiminnan_verovelat/%7B7FCCC5CC-5A63-4B85-B214-8A030C827F2B%7D/10477.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2016a). Kuluttajaluotonantajat, perintätoimistot, panttilainauslaitokset ja löytötavaratoimistot. Verohallinto. Saatavilla 16.2.2016:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_2_2016/%7B9B772EA7-DBE1-428A-8DCD-4F7A68F5A450%7D/11766.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2016b). Valmismatkaliiketoiminta. Verohallinto. Saatavilla 31.5.2016:

https://www.vero.fi/contentassets/c75072e22f1544bda32311e1ba18aaf7/asiantuntijakirjoitus-5_2016.pdf.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2016c). Työeläkevakuutusmaksuvelat. Verohallinto. Saatavilla 19.1.2016:

https://www.vero.fi/download/Asiantuntijakirjoitus_1_2016/%7BC68BF144-A988-4152-AFF7-DAE046C3D94B%7D/11586.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2017a). Rakentamisen tiedonantovelvollisuus – lainsäädännön vaikuttavuus. Verohallinto. Saatavilla 14.3.2017:

https://www.vero.fi/download/Rakentamisen_tiedonantovelvollisuus_lainsaadannon_vaikuttavuus/%7BE776D2D5-A8D1-4785-8877-4175C442986D%7D/13730.

Harmaan talouden selvitysyksikön asiantuntijakirjoitus (2017b). Anniskeluluvanhaltijat 2016. Verohallinto. Saatavilla 28.2.2017:

https://www.vero.fi/download/Anniskeluluvanhaltijat_2016/%7BBEAF1D5-440C-402B-BD9D-2CD01A86E67B%7D/13590.

Hautamäki, Tarja (2016). Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Väitöskirja. Vaasa: Vaasan yliopisto. Saatavilla 20.10.2018:

https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-703-3.pdf.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit: Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki:

Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Saatavilla 2011:

https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf.

Hurskainen, Aimo: Hallintopäätöksen perusteleminen. 2003: 163. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja No: 63. Joensuu: Joensuun yliopisto. Saatavilla

7.12.2015: [http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_952-458-634-](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_952-458-634-7/urn_isbn_952-458-634-7.pdf)

[7/urn_isbn_952-458-634-7.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_952-458-634-7/urn_isbn_952-458-634-7.pdf).

Häyhä, Juha (1997). Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy: Helsinki.

Kaarresalo, Toni (2007). Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kokko, Pekka & Jari, Salminen (2013). Velkojana konkurssissa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kontkanen, Juha (2012). Harmaantalouden torjunta hankintaprosessissa: Julkishallinto harmaan talouden torjuna seminaari. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavissa

10.9.2015:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/20120523harmaatalous/4.%20Juha%20Kontkanen.pdf>.

Koulu, Risto (2009). Konkurssioikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.

Koulu, Risto & Heidi, Lindfors (2010). Maksukyvyttömyys: Yritys velkojana ja velallisenä. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Laitinen, Erkki. K. (1990). Konkurssin ennustaminen. Sundom: Vaasan yritysinformaatio Oy.

Lakimies 7–8/2002 s. 1296. Saatavilla: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/1583.pdf>.

Lautjärvi, Kari (2017). Yhtiön etu yhtiön johdon päätöksissä. Helsinki: Alma Talent Oy ja tekijät.

Lindström, Jyrki (2011). Luotonvalvonta ja saatavien perintä. Helsinki: Talentum Media Oy.

Lith, Pekka (2013). Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut: Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla 30.9.2013: <https://tem.fi/documents/1410877/2872337/Yksityiset+sosiaali-+ja+terveyspalvelut+30092013.pdf>

Miettinen, Tarmo & Ulla Vääänen (2006). Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. Helsinki: Oikeusministeriö.

Mäenpää, Olli (1992). Hallintolupa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Mäenpää, Olli (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Mähönen, Jukka (2009). Osakeyhtiön taloudellinen raportointi ja tilintarkastus. Edita Publishing Oy: Helsinki.

Mäkeläinen, Laura & Kalle, Määttä (2014). Viranomaiskäytännön yhtenäisyys ja kilpailun edistäminen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2014. Saatavilla

30.4.2014: <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2014/kkv-selvityksia-1-2014.pdf>

Määttä, Kalle (2017). Julkiset hankinnat ja harmaa talous. Edilex 2017/4. Saatavilla: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/17599.pdf>

Määttä, Kalle (2004). Uusi kilpailunrajoituslaki. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Määttä, Kalle (2005). Yritysoikeus yritystoiminnan suunnittelussa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Narikka, Jouko (2006). Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma Oy: Helsinki.

Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Koikkalainen & Jonsson (2017). Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Saatavilla: https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/29_vaikuttava-valvonta-osana-sosiaali-ja-terveydenhuollon-uudistusta.pdf/ffe32373-6827-4ce2-a22a-60469ffff2c9?version=1.0

Pekkala, Elise & Mika, Pohjonen (2010). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pekkala, Elise & Mika, Pohjonen (2015). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pihlajamäki, Esa, alkoholitarkastaja. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Asian-tuntijahaastattelu, Vaasa 18.4.2017.

Rainiala, Miikka (2017). Kilpailuolosuhteiden huomioiminen julkisen hankinnan sisältöä ja vaatimuksia määriteltäessä. Lakimies 1/2017 s. 51-70. Saatavilla: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/17559.pdf>

Raitio, Juha (2010). Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum Media Oy.

Salmi, Ilari (2012). Mitä tilinpäätös kertoo? Porvoo: Edita Publishing Oy.

Saraviita, Ilkka (2001). Yrittäjyyden perusoikeussuoja. Edilex Oy. Saatavilla: <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/5.pdf>.

Sanchez, Graells. A. (2016). Public Procurement and Competition: Challenges Arising from Recent Developments in EU Public Procurement Law. Research Handbook on European Public Procurement. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Saatavissa 23.10.2018: https://researchinformation.bristol.ac.uk/files/47837444/Public_Procurement_and_Competition_revised_AUG_2015_.pdf.

Siikavirta, Kristian (2015). Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Sosiaali- ja terveys. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus 2015 – 2019. Saatavilla: https://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sote-uudistuksen+tietolehtinen+9_2015/a6f19294-ea52-4c47-b13f-ba15c571e843

Suomen asianajajaliitto. Saatavilla 6.7.2015: https://www.asianajajaliitto.fi/viestinta/tiedotteita_ja_lausuntoja/2015/lausunto_hankintalain_kokonaisuudistuksesta.9025.news.

Suomen tilintarkastaja ry. Kysely yrityksille: Tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen mikroyrityksiltä lisäisi harmaata taloutta. Saatavilla 26.9.2018:

<https://www.suomentilintarkastajat.fi/toimintamme/ajankohtaista/uutisia/kysely-yrityksille-tilintarkastusvelvollisuuden-poistaminen-mikroyrityksilta-lisaisi-harmaata-taloutta>.

Suomen yrittäjät ry. Mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen etenee. Saatavilla 24.8.2018: <https://www.yrittajat.fi/uutiset/593959-mikroyritysten-tilintarkastusvelvollisuuden-poistaminen-etenee>.

Talouselämä (2015). Nyt se selviää: Onko Alkon monopoliasema EU-sääntöjen vastainen? Saatavilla 10.11.2015: <http://www.talouselama.fi/uutiset/nyt-se-selviaa-onko-alkon-monopoliasema-eu-saantojen-mukainen-6063932>.

Tomperi, Soile (2007). Yritysverotus ja tilinpäätössuunnittelu. WSOY Oppimateriaalit Oy: Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015). Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö 37/2015. Saatavilla 29.4.2015: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74981/TEMjul_37_2015_web_13052015.pdf.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2004). Alkoholivalvonta: Tarkastuskertomus 85/2004. Saatavilla 15.10.2004: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/04132526/alkoholivalvonta-85-2004.pdf>.

Viljanen, Jukka (2004). Oikeudellisten tutkimusten kirjoittamisopas. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa 3.6.2015: <http://www.uta.fi/jkk/hal/opintosuunnat/juo/vinkkeja/kirjoittamisopas.pdf>.

Villa, Seppo, Jaakko, Ossa & Ari, Saarnilehto (2007). Yritysmuodot: Toiminta, rahoitus ja verotus. Helsinki: WSOY Pro Oy.

Virtanen, Pertti (2003). Suomen hankintalainsäädäntö. Teoksessa: Aalto-Setälä, Ilkka, Aine Antti, Lehto Petri, Petäjäniemi-Björklund Anne, Stenborg Markku & Pertti Virtanen: Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Waal, Johanna (2017). Konserniverokeskuksen uudet työkalut 1/3: Ennakollinen keskustelu. Teoksessa Verotus 3/2017 319–327.

Virallislähteet

EU/2014/24/. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18 EY kumoamisesta.

HE 88/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvonlisäverolaiksi.

HE 119/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 22/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laiksi.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lain-säädännöksi.

HE 52/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvclujen tuot-tamisesta.

HE 100/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaksi ja eräiksi siihen liitty-viksi laeiksi.

HE 206/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

KOM/2016/723. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ennaltaehkäiseviä uudel-leenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta.

SEUT. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu tosinto.

Oikeuskäytäntö:

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut:

C-176/98, Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa Holst Italia SpA vs. Cagliariin kunta.

C-358/12, Euroopan unionin tuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisu asiassa Libor vs. Milanon kunta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO: 1982: A I 1.

KHO: 25.3.2011/29

KHO: 12.3.2013/41

KHO: 19.6.2013/111

KHO; 9.6.2015/1611

KHO: 26.4.2016/57

KHO: 22.11.2016/186

KHO: 25.8.2017/15

KHO: 25.8.2017/136

Markkinaoikeuden ratkaisut:

MAO: 2.6.2015/390

MAO: 5.4.2012/133

MAO: 7.11.2014/789

MAO: 19.11.2014/814

MAO: 12.2.2015/97

MAO: 2.6.2015/390

MAO: 29.6.2015/459

MAO: 26.9.2016/553

MAO: 7.11.2017/675

MAO: 1.12.2017/736

MAO: 23.3.2018/179

MAO: 19.4.2018/236

Hallinto-oikeuden ratkaisut:

HAO:13.4.2016:16/0173/1

LIITEET.

LIITE 1. ASiantuntijahaastattelu

LIITE 2. Sähköpostahaastattelu

LIITE 1.**Asiantuntijahaastattelun kysymykset****1. Haastateltavan esittely**

Kerro itsestäsi: Etunimi, ikä, ammattiasema, työpaikka ja työkokemuksen määrä.

2. Työtehtävät ja vastuualue

Mitä tehtäviä vastuualueellesi kuuluu?

Miten päivittäiset tehtäväsi painottuvat (mitä asioita tehdään paljon ja mitä vähemmän)?

3. Lupavalvonta

Ovatko elinkeinovalvontaviranomaisen valvonnassa käytettävät toimenpiteet riittäviä?

Mitä asioita lupavalvonnassa tulee ottaa huomioon?

Kuinka paljon työajastasi (tunteina) kuluu ennakoivaan valvontaan ja paljonko jälkikäteisiin valvontatoimenpiteisiin?

4. Taloudellinen luotettavuuden edellytys

Mitä taloudellisella luotettavuudella tarkoitetaan?

Mistä tekijöistä taloudellinen luotettavuus mielestäsi muodostuu?

Mitkä vähimmäisedellytykset tulee ainakin olla kunnossa, jotta luvanhaltijan voidaan katsoa olevan taloudellisesti luotettava?

Mitä seurauksia taloudellisen luotettavuuden puuttumisella voi olla?

Kuinka luotettavuuden puuttumista tulisi arvioida?

5. Luvan peruuttaminen

Missä tilanteissa elinkeinolupa voidaan peruuttaa? Mitä tämä edellyttää valvontaviranomaiselta?

Miten luvan peruuttamisen edellytyksiä tulisi arvioida?

6. Luvanhaltijan selvitys

Voiko luvanhaltija esittää selvitystä luotettavuudestaan. Minkälaista selvitystä?

LIITE 2.

TALOUDELLINEN LUOTETTAVUUS:

HAASTATTELUKYSYMYKSET:

1. Miten taloudellista luotettavuutta arvioidaan uuden hankintalain (1397/2016) 81 § mukaan?
2. Mitkä ovat tällaisen luotettavuuden tunnusmerkit uuden hankintalain näkökulmasta?
3. Kuinka self-cleaning toimenpide voidaan huomioida taloudellisen luotettavuuden arvioinnissa?
4. Milloin tarjoajan/ehdokkaan voidaan katsoa olevan taloudellisesti epäluotettava?